

Международное и внутригосударственное право

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

В.П. Ф и л а т о в*

О росте преступности, о необходимости борьбы с ней, о том, что преступность вышла за пределы отдельных государств и приняла международный характер, не говорит и не пишет только ленивый. На конгрессах ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями систематически заслушиваются доклады и принимаются резолюции с рекомендациями как политического, так и правового характера.

Собранные воедино, эти доклады, резолюции и рекомендации дают возможность достаточно объемно представить себе как саму международную преступность, так и основные аспекты борьбы с ней, кои сводятся в конечном счете к повышению эффективности деятельности правоохранительных органов и к совершенствованию законодательства, которое практически во всех странах мира отстает от реальной жизни. Россия в данном случае не является исключением.

Сложившееся положение объясняется тем, что преступность как социальное явление не остается неизменной, она изменяется под влиянием процессов, происходящих в обществе. Так, если в начале XX века основными видами преступлений, которыми занимался ИНТЕРПОЛ, были грабежи, мошенничество, квартирные кражи, бандитизм, воровство¹, то в конце XX века появились такие преступления, как торговля наркотиками и человеческими органами, загрязнение окружающей среды, компьютерное пиратство и др., о которых полвека назад никто и не слышал.

Однажды появившись, новые виды международной преступности потребовали разработки новых принципов общей политики и стратегии, а также законодательного обеспечения деятельности

* Кандидат юридических наук. Подробнее об авторе см. в № 2 нашего журнала за 1997 г.

правоохранительных организаций. Казалось бы, всем все ясно. И тем не менее неискушенный наблюдатель, знакомясь с многочисленными документами ООН по предупреждению преступности, как правило, обращает внимание на многочисленные резолюции, посвященные одним и тем же вопросам, когда было бы достаточно принять одно решение, а затем его выполнять. Так, побывавшая на конгрессе ООН в Каире весьма представительная делегация России, отметив, что ее участие в этом форуме по проблемам борьбы с международной преступностью было полезным, констатировала, что не услышала для себя ничего нового. И вряд ли стоит удивляться этому мнению, озвученному министром юстиции РФ.

В то же время в России многие виды международной преступности лишь набирают силу. Именно поэтому на данном этапе было бы правильно и мудро более внимательно и тщательно изучить то, с чем придется иметь дело российской правоохранительной системе в самое ближайшее время, и уже сейчас, не откладывая в долгий ящик, готовить соответствующую правовую базу, опираясь при этом на международные правовые нормы и оплаченный кровью опыт ИНТЕРПОЛА.

Этот опыт неоднократно доказывал, что несовершенство законодательной базы, отставание правового регулирования порождают самосуд и внесудебный произвол. Бессилие власти компенсируется властью силы, и примером тому может служить деятельность бразильских «эскадронов смерти». К середине XX века серьезные пробелы в законодательстве Бразилии и пропасть между бедными и богатыми до предела обострили обстановку в этой стране², и в 1964 году после убийства бандитами полицейского инспектора Милтона ди Оливейры коллеги погибшего поклялись отомстить уголовному миру. В результате в 70-е годы пригород Рио-де-Жанейро Байшада Флуминенси превратился в самое опасное место в мире, где за десять лет «эскадронами смерти» было застрелено свыше 4000 человек.

Уставшая от криминального беспредела бразильская общественность откровенно сочувствовала этим «мстителям», что позволяло им действовать практически открыто и уходить от бразильской Фемиды. В России роль «эскадронов смерти» выполняют наемные убийцы из криминальных структур. Их объектами становятся банкиры, предприниматели, государственные служащие, далеко не всегда уважающие Уголовный кодекс, а также «воры в законе», преступившие воровской кодекс поведения. Известны также случаи использования российскими правоохранительными органами в качестве «эскадронов смерти» бандитских группировок, которые по договоренности с милицией громили конкурирующие банды, до коих законными способами добраться было чрезвычайно сложно.

Как и в Бразилии, в России подобная практика находит одобрение в широких слоях населения³.

История появления и развития «эскадронов смерти» почти зеркально повторяет историю становления мафии. По мнению ИНТЕРПОЛа, мафия — это типичный пример того, как созданная с благими намерениями тайная опирающаяся на насилие организация превращается в свою противоположность и становится угрозой для нормальной жизни всего общества. Зародившись на Сицилии как движение против французских оккупантов, мафия очень скоро установила сначала тайный, а затем и открытый контроль над всем островом.

В 80-х годах прошлого столетия члены мафии в числе эмигрантов из Италии стали проникать на территорию Соединенных Штатов и обосновываться в Новом Орлеане. Вместе с людьми за океан перекочевали и их нравы, обычаи, традиции, образ жизни. Поселившись в чужой стране, мафиози принялись устанавливать в ней свои порядки, начав с дележа территории, что, естественно, не обошлось без поножовщины и стрельбы. Первой жертвой мафиозных разборок был мафиози-сицилиец Винченцо Оттумво. Его зарезали 24 января 1889 г. Следующим стал глава городской полиции Дэвид Хеннеси. Проведенным расследованием было доказано, что убийство полицейского совершено подпольной организацией сицилийцев, называемой «мафия». Однако вплоть до 1963 года правоохранительные органы США с поразительной настойчивостью утверждали, что в Соединенных Штатах мафии нет.

Подобный подход приводил к тому, что главарь мафии оказывались за решеткой не за организацию убийств, грабежей, актов насилия, а за преступления, не связанные с мафиозными деяниями. Так, гангстер Аль Капоне был осужден за неуплату налогов. Примерно то же самое происходило в СССР и затем в Российской Федерации, где правоохранительные организации и законодатели до 1996 года официально не признавали существования профессиональной и организованной преступности, что существенно затрудняло деятельность как милиции, так и судов⁴.

Об американской мафии заговорили вслух лишь после того, как в 1963 году один из ведущих мафиози Джо Валацци, приговоренный мафией к смерти, нарушил «омерту» (клятву молчания) и выдал властям тайны своих сородичей. То, что рассказал Валацци в ходе публичных слушаний в Конгрессе США, серьезно подорвало престиж ФБР и лично его директора Э. Гувера, который многие годы делал вид, что мафии не существует. В России, как известно, после признания наличия организованной преступности никто из официальных лиц даже не покраснел.

Ради объективности следует сказать, что Италия, Соединенные Штаты, Россия не являются единственными рассадниками органи-

зованной преступности. Япония стала родиной «Якудзы», возникшей для защиты неимущих слоев населения и переродившейся в аналог сицилийской мафии. В настоящее время «Якудза» объединяет до 90 тыс. преступников. В Китае тайные общества времен феодализма превратились в так называемые «Триады», объединившие банды уголовников в хорошо организованные преступные группы с четкой структурой и связями как внутри Китая, так и за рубежом.

Выход организованной преступности на международную арену поставил перед странами—участницами ИНТЕРПОЛа задачу не только объединения усилий для борьбы с этой угрозой, но и юридической квалификации этого вида преступной деятельности. Последнее оказалось весьма непростым делом в силу серьезного расхождения в концептуальном подходе к определению организованной преступности, основанном на местных особенностях преступных организаций. Полицейские США и Канады, например, на основе своего опыта под организованной преступностью понимают мафиозные структуры, имеющие жесткую систему управления и готовые добиваться своих целей с применением насилия. Правоохранительные органы России и европейских стран подобные организации называют просто бандами.

Дело в данном случае не в семантике, не в чисто словесном различии, а в знаке равенства между бандой и организованной преступностью. Банды (организованные группы) были всегда, организованная же преступность — продукт XX столетия, качественно новое явление, требующее иного подхода, иной методологии, закрепленной в законе. В соответствии с существующим в России уголовно-процессуальным законодательством работа правоохранительных органов строится на принципах расследования уже совершенного преступления как преступником-одиночкой, так и организованной группой (бандой), то есть следствие ведется от преступного деяния к его исполнителю, что выводит за рамки следствия саму преступную группу, сводя борьбу с организованной преступностью к громким и пустым лозунгам. Реальное же пресечение организованной преступности требует вести расследование не от преступления к преступнику, а от организации преступников к ее преступной деятельности: бить не по хвосту, а по голове. Все это требует существенной перестройки оперативно-розыскной работы правоохранительных органов и ее правового регулирования⁴.

Концептуальные различия в подходе к пониманию организованной преступности нашли свое выражение в понятии «организованная преступность». В ИНТЕРПОЛе, например, под организованной преступностью понимается деятельность преступной группы, имеющей корпоративную структуру, чьей главной целью является получение денег путем противозаконной деятельности, зачастую

опирающейся на запугивание и подкуп. В Уголовном кодексе РФ понятие «организованная преступность» отсутствует, а используются такие термины, как «преступное сообщество», «преступная организация», «устойчивая вооруженная группа», «банда», «организованная группа», «группа лиц по предварительному сговору».

По мнению российских законодателей, «преступное сообщество» (преступная организация) образуется «для совершения тяжких или особо тяжких преступлений, а равно руководства таким сообществом (организацией) или входящими в него структурными подразделениями, а также создания объединения организаторов, руководителей или иных представителей организованных групп в целях разработки планов и условий для совершения тяжких или особо тяжких преступлений» (ст. 210 УК РФ). «Устойчивая вооруженная группа (банда)» создается, считают законодатели, «в целях нападения на граждан или организации» (ст. 209 УК РФ)⁶. «Организованные группы» же складываются для совершения конкретных преступлений.

Казалось бы, все предусмотрели, а между тем целью организованной преступности является не совершение конкретных преступлений, а проникновение в экономику с целью установления контроля не только над экономической жизнью страны, но и над государственным аппаратом. Именно с организованной преступностью связан расцвет коррупции в США, Китае и России. Не удивительно, что борьба с «крестными отцами» стала общенациональной проблемой во многих государствах мира.

В Италии в начале 1997 года был опубликован доклад объединения итальянских коммерсантов «Конфкоммерчо», в котором приводятся сведения о широко известной «Коза ностра», и в частности говорится, что эта мафиозная организация превратилась из тайной организации гангстеров в масштабное и процветающее предприятие. По мнению экспертов «Конфкоммерчо», имущество «Коза ностра» оценивается в 350—400 трлн. лир (около 250 млрд. долл. США), а наиболее прибыльными сферами деятельности остаются наркобизнес, в который вложено порядка 30 трлн. лир, вымогательство (рэкет) — 25—30 трлн. лир, а также проституция — 19 трлн. лир. В последнее время мафия активно проводит операции по переработке и захоронению токсичных отходов производства — 12 трлн. лир. Она продолжает расширять свой контроль за нелегальным игорным бизнесом и активно проводит чисто финансовые махинации, в том числе операции по «отмыванию» денег, полученных преступным путем, что позволило мафии прочно внедриться в международную финансовую сферу.

В Италии три из десяти коммерческих структур страны возглавляют лица, непосредственно связанные с боссами мафии, и до 25% всех капиталов, проходящих через национальную банковскую сис-

тему, имеют «темное происхождение». Годовой оборот только «Коза ностра» составляет 68 трлн. лир. По неполным подсчетам специалистов ИНТЕРПОЛа, только в США и Европе за последние несколько лет через банковскую систему было «отмыто» 85 млрд. долл. США. И это несмотря на то, что и в Соединенных Штатах, и в Англии существует законодательство, препятствующее «отмыванию» денег, нажитых преступным путем.

Годовой доход японской «Якудзы», в восемь раз превышающий доход крупнейшей японской компании «Тойота», оценивается в 5,5 млрд. ф. ст. Японский гангстер не прячется от полиции и имеет вполне благопристойный облик. Он опрятно одет в темный костюм с галстуком, в лацкане которого видна булавка с символом организации, к которой он принадлежит. При знакомстве он вручает свою визитную карточку, где указан его ранг внутри организации.

Пожоую картину можно наблюдать и в России, где организованная преступность с поразительной быстротой воспринимает и претворяет в жизнь то, на что зарубежной организованной преступности потребовался не один десяток лет. Так, за первые два с небольшим года «вхождения в рынок» 41 000 частных предприятий и 160 коммерческих банков оказались под контролем криминальных структур. Имеющиеся в МВД РФ данные свидетельствуют о том, что первичный капитал многих коммерческих структур и лиц, в них занятых, сформировался и продолжает увеличиваться за счет криминальных средств и так называемых «грязных денег». Только в первом полугодии 1996 года преступными группировками похищено более 3 трлн. рублей, значительная часть из которых конвертирована в иностранную валюту и переведена в зарубежные банки. Если верить оценкам зарубежных экспертов, в заграничных банках в настоящее время хранится порядка 40 млрд. долларов США российских физических и юридических лиц. Ежемесячно за рубеж переводится до 1 млрд. ам. долл.

В июле 1993 года по инициативе ИНТЕРПОЛа создана Межведомственная комиссия РФ по сотрудничеству банков и правоохранительных органов, в состав которой входят представители МВД РФ, Центрального банка, Министерства финансов РФ и ФСБ. Комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии со службами безопасности отечественных и зарубежных банков и со своими аналогами зарубежных стран. И первое, с чем столкнулась указанная комиссия, — это с поистине российским размахом организованной преступности и активным противодействием коррумпированных чиновников и политиков.

О масштабности организованной преступности в России можно судить не только по вышеприведенным данным, но и по тому, как ведет себя преступный мир, который вышел из подполья и создал

более полутора тысяч собственных коммерческих структур, действующих вполне легально⁷. Используя коррумпированных чиновников и политиков, организованная преступность претендует не только на лидерство в ряде секторов экономики, но и вторгается в политику, не без успеха лоббирует свои интересы во властных структурах всех уровней.

Именно противодействием объясняется то, что закон «О борьбе с организованной преступностью» был принят с опозданием по меньшей мере на пять лет. При этом ни один из политиков не выступал публично против необходимости борьбы с этим злом. Более того, при всяком удобном случае заявлял о стремлении защитить безопасность граждан. Однако, когда дело доходило до принятия конкретных мер либо законов, начиналась борьба против предлагаемых мер и законов. Так, возражая против принятия вышеупомянутого закона, депутат Госдумы Ю.А. Рыбаков («Выбор России») утверждал: «...весь документ проникнут поправками презумпции невиновности... Закон может стать мощным инструментом в создании бесправного полицейского государства авторитарного типа, первыми жертвами которого станут наиболее опасные для «партии власти» политические силы и поддерживающие их коммерческие структуры».

Его коллега депутат В.В. Похмелкин («Выбор России») так аргументировал свое неприятие закона: «...не стоит так сильно посыпать голову пеплом из-за того, что Государственная Дума ничего не сделала в плане борьбы с преступностью и организованными ее формами». По мнению г-на Похмелкина, закон «О борьбе с организованной преступностью» — это «ставка на произвол и насилие, неподконтрольные обществу государственные репрессии».

Специалисты ИНТЕРПОЛа не без оснований считают, что одной из причин противодействия решительным мерам борьбы с организованной преступностью является коррупция, которая растет высокими темпами. Специалисты утверждают, что объемы взяток достигли 5% объема мировой торговли. Этой проблемой не раз занимались эксперты ООН, которыми в 1995 году был подготовлен документ — своего рода «кодекс чести чиновника». В этом документе рекомендуется странам—членам ООН принять законы, обязывающие должностных лиц давать периодические отчеты о своем имущественном положении, отказываться от подарков и услуг, побуждать членов семьи и близких друзей не вступать в коммерческие сделки и не допускать предпочтительного отношения к себе со стороны других. Призывая к принятию решительных мер, эксперты ссылались на действующий в Египте закон, в соответствии с которым человек, обвиненный в коррупции, обязан доказать легальность своих доходов.

Ничего подобного в российском законодательстве не происходит. «Коррупция, — писала американская газета «Вашингтон пост», — приобрела в России столь широкие масштабы и настолько глубоко укоренилась, что препятствует формированию рыночной экономики и вызывает у многих россиян неприятие идеи демократии», что подтверждается и опросами общественного мнения. Об этом же свидетельствуют статистические данные МВД РФ. Если верить статистике, то число арестов начиная с 1992 года ежегодно возрастает на 30%. Но и это всего лишь верхушка айсберга.

Распространение коррупции обычно связывается с отсутствием надлежащих законов и правил, отвечающих новой экономической ситуации, поскольку очень многое представляется на решение чиновников. «Пока у нас 100—200 генеральным директорам предприятий, растратившим десятки миллионов рублей государственных средств, удастся уклоняться от тюрьмы, нам не помогут никакие макроэкономические концепции», — считает первый вице-премьер А. Чубайс. А между тем новый УК РФ за преступление должностного лица свел наказание к штрафу, изъав наказание в виде лишения свободы. Это более чем удивительное творчество законодателей одни юристы пытаются объяснить тем, что новый УК зафиксировал ту практику, которая сложилась: суды в последние годы избегали назначать наказания за должностные преступления лишением свободы. Другие правоведы утверждают, что психология должностного лица резко отличается от психологии других граждан, что чиновника достаточно припугнуть возможной ответственностью, и он перестанет брать взятки. Третьи уверяют, будто «материя состава взятки очень сложная, со сбором доказательств дело обстоит очень и очень плохо».

Эти любопытные высказывания и мнения выглядят по меньшей мере неуместными на фоне признания, прозвучавшего из уст Президента РФ: «Никто не будет спорить, что авторитет российской власти сегодня, к сожалению, низок. Это препятствует наведению порядка в стране, угрожает самой безопасности России. Среди основных причин такого положения — коррупция... Когда чиновник действует ради собственного кармана, его работа становится неэффективной, его решения — некомпетентными. В результате государственный аппарат пробуксовывает, самые насущные проблемы страны не решаются» (из радиобращения Президента РФ Б.Н. Ельцина).

Объясняя более чем странное появление неадекватных общественной опасности коррупции мер наказания, депутат Госдумы Э. Панфилова говорила: «Мне очень неприятно, что некоторые люди, демократы, с которыми я работаю, больше думают о соб-

ственном кармане, чем о стране». От себя добавим: не только демократы. Хотя именно они попались с коробкой, набитой долларовыми купюрами.

Коррупционеров понять можно: никто не желает лишиться источников доходов, не облагаемых налогами, и в этом отношении коррупционер ничем не отличается от любого обладателя «грязных денег». Коррупционеру, как и наркобарону, необходимы условия для придания криминальным доходам вида законно полученных средств. Этот процесс (превращения «грязных денег» в законный доход) получил название «отмывания» денег и родился в США в 30-х годах, когда мафиози для легализации денежных средств, полученных преступным путем, активно вкладывали их в продажу и эксплуатацию стиральных машин-автоматов, пользовавшихся большим спросом у населения. Все расчеты производились наличными деньгами, что давало возможность перемешивать чистый доход от легального бизнеса с «грязными деньгами». Отмывая грязное белье, мафия отмывала и грязные доходы.

Самый старый и самый легкий способ «отмывания» денег был и остается прежним — контрабандный ввоз их в страны, где «отмывание» денег не является нарушением закона. Более того, ряд стран специально создали благоприятные условия для подобного рода операций. К таким странам относятся: Лихтенштейн, Люксембург, Каймановы Острова и другие острова Карибского моря и т.д. Подобным путем, однако, легализуются относительно небольшие суммы денег. Для «отмывания» же крупных сумм создается изощренная система, которая нередко охватывает десятки стран и представляет собой замысловатую паутину финансовых сделок с участием оффшорных банковских учреждений, компаний-однодневок и прочих атрибутов крупномасштабных финансовых операций. Наркодельцы, например, без труда находят брокеров, которые за деньги готовы оказать любую услугу. Только за «отмывание» одного миллиона наркодолларов брокер может заработать до 80 000 долларов. В случае же провала операции его ждет жестокая расправа.

Защищаясь от этого вида преступления, страны принимают соответствующие законы. Так, в США первый такой закон был принят в 1970 году. В нем вымогательство (рэкет), коррупция и «отмывание» денег были признаны уголовно наказуемыми деяниями. В Англии в 80-х годах были приняты несколько законов о борьбе с преступностью в банковских сферах, в том числе закон «О преступлениях, связанных с наркотиками» (1986 г.), в котором говорится, что каждый, кто помогает «отмывать» деньги, зная об их преступном происхождении, может быть лишен свободы на срок до 14 лет с конфискацией имущества. В России отдельных

законов по этому виду преступлений нет. Более того, до 1 января 1997 г. подобные деяния преступлением не считались. В настоящее время в новом УК РФ имеется ст. 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем».

Анализ указанной нормы права дает основание говорить о ее недостаточно серьезной проработке. Если оставить в стороне более чем скромные санкции за подобное преступление, то трудно не заметить отсутствия механизма выявления данного преступления. В Соединенных Штатах, например, кроме вышеупомянутого закона имеется закон «О безопасности банков», которым установлен порядок, обязывающий банки США передавать в налоговую службу документацию о текущих транзакциях, а также о всех видах вкладов на более чем 10 000 ам. долл. В 1986 году законодательство против легализации «грязных» денег было дополнено законом «Об «отмывании» денег», а в 1990 году — актом «О преступности».

И в США, и в Англии принятые законы дали банкам юридическую основу для нарушения принципа тайны вклада. Кроме того, крупные банки разработали систему добровольного информирования полиции о крупных транзакциях подозрительного характера. Так, в 1986—1987 годах банки сообщили правоохранительным службам о 1700 подозрительных денежных операций, а в 1990 году — о 27 200. Расследование этих сообщений к началу 1992 года позволило выявить несколько операций по «отмыванию» наркодолларов на сумму 318 млн. ф. ст. В России подобная «открытость» банков вряд ли возможна в основном по двум причинам: во-первых, отсутствия соответствующей законодательной базы и, во-вторых, криминализации банковской системы страны.

По мнению сотрудников ИНТЕРПОЛа, распад Советского Союза привел к тому, что для наркодельцов открылись новые широкие и весьма привлекательные возможности, чем непременно воспользуются преступники для «отмывания» «грязных» денег. Основанием для подобных утверждений явилось проведенное в 80-х годах швейцарской полицией по информации из ИНТЕРПОЛа расследование заключенной в Женеве сделки по обмену долларов на 70 млрд. советских рублей. Дело не дошло до суда только потому, что прокуратура Швейцарии не поверила, что «кто-либо в здравом уме» мог обменивать наркодоллары на рубли. Для западного менталитета это было фантастикой. Серьезное же внимание на подобные сделки стали обращать лишь после того, как в Москве вспыхнул скандал в связи с предполагавшимся обменом 140 млрд. рублей на 7,7 млрд. ам. долл., в котором оказались замешаны российские власти и, в частности, Фильшин.

В настоящее время на международной арене «отмыванию» «грязных» денег противостоит группа специалистов ИНТЕРПОЛа под кодовым названием FORAC.

¹ См. журнал ИНТЕРПОЛа «International Public Safety».

² То же самое происходит и в России.

³ Популярность генерала Лебеда в значительной степени связана с желанием людей защититься от криминала.

⁴ Столь же неповоротливым оказался и ИНТЕРПОЛ, группа по борьбе с организованной преступностью в котором была создана лишь в 1990 году.

⁵ Этого на сегодняшний день нет, что дает основание утверждать о неизбежности дальнейшего роста криминализации России.

⁶ А если не только для нападения? Значит, не банда?

⁷ В марте 1997 года Федеральная комиссия по работе с ценными бумагами направила в МВД и Генеральную прокуратуру РФ документ, в котором перечислены 984 фирмы и говорится: «В действиях (бездействии) учредителей вышеуказанных компаний содержатся признаки преступления (обман граждан и деятельность без соответствующих лицензий). Просим дать поручение провести расследование и привлечь учредителей нелегализованных финансовых компаний к уголовной ответственности».

Статья поступила в редакцию в мае 1997 г.

Приятная новость!

Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1070-р от 2 августа 1997 г. за подписью его Председателя В.С. Черномырдина ректор Московского государственного института международных отношений-Университета МИД РФ, Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ТОРКУНОВ утвержден членом коллегии Министерства иностранных дел РФ. Этим назначением, несомненно, правительство России повышает и авторитет ректора, и уровень всего МГИМО-У МИД РФ. Мы от всей души поздравляем члена Редакционного совета нашего журнала А.В. Торкунова с его выдвижением на Олимп внешней политики России. Выше — только звезды и космос. Но и там, случается, бывают люди.

Редакция "Московского журнала
международного права"
