МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ПРОТИВОСТОЯНИЕ ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

Максим КАЧЕЛИН

аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов

За последние десятки лет проблема коррупции приобрела угрожающий размах и международный характер, противодействие ей стало одним из первоочередных направлений деятельности государств, международных организаций и мирового сообщества. Кроме того, в настоящее время совершенно очевидной становится связь коррупции с отмыванием денежных средств и организованной преступностью, что представляет серьезную угрозу национальной и международной безопасности.

Причем их взаимопроникновение и взаимообусловленность, проявляющиеся все ярче, актуализируют проблему противодействия коррупции. Вряд ли можно усомниться в настоятельной необходимости комплексных мер, реализация которых позволит создать серьезные предпосылки для коренного изменения ситуации в мире в сфере противодействия масштабным проявлениям коррупции [1].

С точки зрения современной теории систем, используя терминологию профессора М. Кастельса, можно утверждать, что преступность – это метасеть, а коррупция, отмывание денежных средств и организованная преступность – узлы в этой сети. Они интенсивно взаимодействуют друг с другом, образуя единый комплекс в сетевой структуре, что повышает общественную опасность каждого из этих видов преступной деятельности и создает новое качество, весьма опасное для общества и государства.

Очевидно, что отмывание денежных средств существенно влияет на распределение международных капиталов, имеет решающее значение для процветания и функционирования организованной преступности. Масштабы коррупции и отмывания денежных средств создают благоприятные предпосылки «инвестирования» организованных преступных групп, и это оказывает отрицательное воздействие на экономические, культурные и политические основы стабильности отдельных стран, мировой финансовой системы и международного правопорядка [2].

В этой связи источники международного права формируют не только основу эффективного противостояния отмыванию денежных средств и организованной преступности, но и представляют собой, прежде всего, важнейший и действенный инструмент регулирования борьбы с коррупцией.

Первым универсальным международно-правовым актом, посвященным противодействию отмыванию денежных средств, стала Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20 декабря 1988 г. (далее – Конвенция ООН 1988 г.).

Конвенция впервые определила (ст. 3) базовые понятия для организации системы противодействия отмыванию денежных средств, полученных от преступлений, незаконного оборота наркотиков и от иной преступной деятельности, например организованной преступности и коррупции.

В распоряжении организованной преступности громадные силовые и финансовые ресурсы, новейшие достижения науки – это и есть благоприятные условия для роста доходов от незаконной деятельности, маскировки преступных денежных средств в целях сокрытия их подлинного происхождения [3].

Борьба с этими явлениями требует использования эффективных и современных методов в международном масштабе. Реакцией государств на тенденцию развития опасных форм преступности стало принятие Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г. (далее – Конвенция СЕ 1990 г.)

Определение «отмывание денежных средств», содержащееся в Конвенции СЕ 1990 г., в основном совпадает с определением, данным в Конвенции ООН 1988 г. Однако в качестве основного правонарушения, послужившего источником отмывания денежных средств, Конвенция СЕ 1990 г. рассматривает любое уголовное правонарушение в отличие от формулировки ООН, указывающей на борьбу с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Несмотря на принятие Конвенции СЕ 1990 г. в рамках региональной организации Совета Европы, в соответствии со ст. 37 она открыта для присоединения государств, не являющихся членами Совета Европы и не участвовавших в ее разработке, при условии единогласного одобрения приглашения к присоединению членами Совета, ратифицировавшими этот документ.

Данное положение позволяет рассматривать Конвенцию СЕ 1990 г. в качестве международно-правового акта, имеющего значение не только для государств Европы. На основе ее может осуществляться активная борьба с международной преступностью не только европейских государств, но и стран других регионов [4].

Глобализация и технологические достижения помогают преступникам беспрепятственно переводить, скрывать и отмывать доходы от преступления и средства их совершения. Следовательно, эффективные законодательные основы в борьбе с коррупцией должны также запрещать подобного рода деятельность.

Попытку решить проблемы коррупции и отмывания денежных средств осуществила Организация экономического сотрудничества и развития, которая приняла Конвенцию по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций от 21 ноября 1997 г. (далее – Конвенция ОЭСР 1997 г.) Ее смысл заключается в том, что коррупционное преступление как подкуп должностных лиц иностранных государств (ст. 1) должно быть основным или предикатным при квалификации отмывания денежных средств. Например, в соответствии со ст. 7 страны, объявившие преступлением подкуп должностных лиц собственных государственных органов в целях применения законодательства о борьбе с отмыванием «грязных» денег, будут поступать аналогичным образом в отношении подкупа должностных лиц иностранных государств, независимо от того, где имел место факт подкупа.

Во многих странах сложилась специфическая ситуация, связанная с тем, что их законы по борьбе с коррупцией не всегда могут быть использованы для уголовного преследования за этот вид преступления. В ряде стран были разработаны законы по борьбе с коррупцией, которые внешне соответствуют международным стандартам. Однако многие из них не предусматривают уголовную ответственность, а перечисляют запрещаемые действия и просто заявляют, что таковые наказываются согласно уголовному законодательству. Поскольку они не содержат никаких дополнительных разъяснений, например не определяется процедура судебного преследования, их положения редко служат основанием для возбуждения уголовного дела или вынесения обвинительного приговора.

Усилия государств-членов Совета Европы и других стран, направленные на предупреждение и наказание за коррупцию, содействие развитию сотрудничества в борьбе с ней, в том числе с факторами, связывающими ее с организованной преступностью и отмыванием денежных средств, привели к принятию Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (далее – Конвенция СЕ 1999 г.)

Этот документ охватывает широкий круг составов коррупционных преступлений, включая активный и пассивный подкуп на-

циональных и международных государственных должностных лиц, взяточничество в частном секторе и злоупотребление влиянием в корыстных целях. Кроме того, Конвенция предусматривает меры противодействия отмыванию денежных средств (ст. 13).

Коррупция не может существовать без организованной преступности и механизмов отмывания денежных средств, поскольку отдельные коррумпированные чиновники или группы, вовлеченные в коррупцию, должны найти способ использования преступных доходов и получения от них выгоды без привлечения внимания к своей основной деятельности. Поэтому в Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (далее – Конвенция ООН 2000 г.) эти общественно опасные явления увязаны в единое целое [5], представляющее собой серьезную проблему для всех государств и мирового сообщества.

Конвенция ООН 2000 г. является всеобъемлющей. Во-первых, по числу участвующих в ее подготовке: работу над ней вели делегации более 120 государств и 40 международных организаций. Во-вторых, по широкому спектру охватываемых проблем. Прежде всего это относится к требованию криминализировать создание организованной преступной группы и участие в ней, отмывание денежных средств, коррупцию, воспрепятствование осуществлению правосудия [6].

Кроме того, Конвенция ориентирована на организацию содействия в деле эффективного предупреждения организованной преступности и борьбы с ее проявлениями, такими как отмывание денежных средств и коррупция [7]. В этой связи предусмотрено принятие каждым государством-участником мер законодательного характера по признанию в качестве уголовно наказуемых перечисленных в документе деяний, совершенных умышленно. К ним относятся участие в организованной преступной группе (ст. 5), отмывание доходов от преступлений (ст. 6) и коррупция (ст. 8).

Таким образом, Конвенция ООН 2000 г. предлагает широкий юридический инструментарий для рецепции ее положений в законодательство многих государств, причем борьбе с отмыванием денежных средств и коррупцией уделено самое серьезное внимание.

Детализация положений международных конвенций, посвященных организации борьбы с коррупцией, отмыванием денежных средств и преступности, получила дальнейшее развитие в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. (далее – Конвенция ООН 2003 г.) В ее основу положен комплексный подход, отражающий сложную социально-правовую природу коррупции, взаимосвязь с другими формами преступности, в частности организованной преступностью и отмыванием денежных средств, разнообразие мер и многоуровневый характер борьбы с этим явлением.

Появление Конвенции ООН 2003 г. было вызвано рядом причин, в частности:

- озабоченностью случаями коррупции, связанными с большими объемами активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, и ставящими под угрозу их политическую стабильность и устойчивое развитие;
- убежденностью в том, что коррупция перестала представлять собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обусловливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения и борьбы с ней;
- необходимостью применения всеобъемлющего и многодисциплинарного подхода для эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней;
- решимостью в более эффективном предупреждении, выявлении и пресечении международных переводов незаконно приобретенных активов, укреплении международного сотрудничества в принятии мер по возвращению активов;
- необходимостью консолидации усилий по борьбе с коррупцией во всемирном масштабе.

Цели Конвенции сводятся к следующему: содействовать принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; поощрять, облегчать и поддерживать международное сотрудничество, а также оказывать техническую помощь в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе в принятии мер по возвращению активов; поощрять честность и неподкупность, ответственность, а также обеспечить надлежащее управление публичными делами и публичным имуществом.

К сожалению, Конвенция ООН 2003 г. не дает прямого определения коррупции, между тем если попытаться определить ее косвенным путем исходя из всеобъемлющего подхода Конвенции, то окажется, что это понятие охватывает достаточно обширный круг уголовно наказуемых деяний, совершенных умышленно (ст. 15-25), каждое из которых имеет свои особенности и специфику. Это подкуп национальных публичных должностных лиц, иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций; хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом; злоупотребление влиянием в корыстных целях, служебным положением; незаконное обогащение; подкуп в частном секторе; хищение имущества в частном секторе; отмывание доходов от преступлений; сокрытие; воспрепятствование осуществлению правосудия.

Помимо обширного круга коррупционных преступлений, Конвенция ООН 2003 г. содержит положения относительно превентивных мер, международного сотрудничества [8] и технической помощи. Наиболее важным в Конвенции является положение о возвращении активов, которое признано в качестве «основополагающего принципа» (ст. 51). В ряде положений уточняются формы сотрудничества и помощи, например, конфискованные средства, присвоенные в результате хищения государственной собственности, должны быть возвращены запрашивающему государству.

Необходимо отметить, что лишь некоторые положения конвенций, рассматриваемых в статье, являются обязательными для выполнения. Документы устанавливают такие международные стандарты, которые обязывают государства принять соответствующее законодательство и меры для выполнения требований конвенций. При этом целесообразно устранить все законодательные пробелы одновременно, чтобы добиться преемственности и результативности в противодействии коррупции. Государства также имеют возможность принимать законодательство, соответствующее стандартам конвенций, которые они не подписали или не ратифицировали, тем самым добиваясь введения более жестких механизмов для борьбы с коррупцией.

Конвенция ООН 2003 г. благотворно повлияла на антикоррупционную деятельность в России. Ее принятие повлекло за собой создание ряда нормативных актов, нацеленных на противостояние отмыванию денежных средств, организованной преступности и коррупции. В 2006 г. были приняты законы о ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (№ 40-ФЗ от 8 марта 2006 г.) и о ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (№ 125-ФЗ от 25 июля 2006 г.), ясно показавшие желание России бороться с этим недугом совместно с мировым сообществом. Следующими этапами стало принятие Указа Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции» 19 мая 2008 г., Федерального закона «О противодействии коррупции» (№ 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г.), подписание Президентом РФ 31 июля 2008 г. Национального плана противодействия коррупции (содержит меры законодательного обеспечения этого противодействия, по совершенствованию государственного управления, повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению и др.).

Таким образом, в настоящее время международное сообщество имеет достаточно прочные основы для сочетания и ис-

пользования возможностей системы борьбы с отмыванием денежных средств и организованной преступностью как инструмент регулирования борьбы с коррупцией. А государства, которые стремятся к тому, чтобы их национальное антикоррупционное законодательство соответствовало международным стандартам, делают активные шаги в этом направлении.

Литература

1. *Козлов В.А.* Государственная политика в сфере противодействия коррупции (Международно-правовые аспекты) // Международное уголовное право и международная юстиция. 2008. № 1. С.19.
2. *Страхов С.В.* Политико-экономические аспекты в странах с формирующейся рыночной экономикой. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2007. С.3-4.
3. *Иванов Э.А.* Система международно-правовых норм в сфере борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем // Государство и право. 2005. № 2. С.44-49.
4. *Иванов Э.А.* Система международно-правового регулирования борьбы с отмыванием денег. М., 2003. С.71.
5. *Овчинский В.С.* Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов. М., 2004. С.4.
6. *Михайлов В.* Палермская конвенция ООН против транснациональной организованной преступности // Российская юстиция. 2001. № 7. С.14.
7. *Попов В.И.* Актуальные проблемы борьбы с наиболее опасными проявлениями организованной преступности. М. 2004. С.97.
8. *Куракин А.В.* Международно-правовые и европейские стандарты административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 10. С.13.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНАЛЬНОГО ТУРИЗМА

Фатима УРУСМАМБЕТОВА

аспирантка кафедры менеджмента РАГС

Кабардино-Балкарская Республика обладает уникальными природными условиями, благоприятными для создания мощного туристско-рекреационного, оздоровительного центра Российской Федерации. В настоящее время в регионах России, и в частности в Кабардино-Балкарии, туристская инфраструктура подвергается значительной реконструкции, расширению и модернизации в соответствии с требованиями времени. Динамика туристской индустрии в регионах обострила необходимость повышения экологических требований к развитию сферы туризма как значимой части региональной экономики. Само экономическое развитие внутренне противоречиво: с одной стороны, оно порождает ряд острых экологических проблем в результате причиненного вреда окружающей среде, а с другой – в самом экономическом развитии заложена основа для устранения этих противоречий. Раскрыть их природу – значит глубже обозначить органическую взаимосвязь туристского производства и окружающей среды.

Концепция устойчивого развития туристско-рекреационного комплекса региона в равновесии с окружающей средой исходит из того, что туристское производство создает сильное давление на природу, ведущее к деградации, и лишь переход на режим ее устойчивого воспроизводственного развития обеспечит экономический рост в условиях рыночных отношений, расширение самостоятельности хозяйствующих субъектов туризма. Практическое осуществление такой концепции требует адекватной системы управления. При этом экологическая эффективность инвестиционных программ развития туристской индустрии является непременным условием социально-экономического развития республики.

Система экологического менеджмента в туризме региона – это специальная область управления, заключающаяся в регулировании сознательного воздействия человека на природные, техногенные и социальные процессы, а также объекты окружающей среды для удовлетворения своих экологических, экономических, культурных и других потребностей в условиях устойчивого развития общества и сохранения природы. Разработка механизмов, стимулирующих природоохранные мероприятия, необходима для обеспечения устойчивого развития регионального туризма.

Важнейшим элементом системы управления туристско-рекреационным комплексом региона является независимая профессиональная экологическая экспертиза состояния и результатов функционирования хозяйственного субъекта (безотносительно к формам собственности и масштабам деятельности) для установления степени его прямого или косвенного воздействия на окружающую природную среду.

Основное назначение независимой экологической экспертизы – осуществление контроля за оптимизацией уровня потребления туристско-рекреационных природно-сырьевых ресурсов, упорядочением ресурсопотребления и сокращением отходов туристского производства, разработкой научно обоснованных норм и нормативов сбросов в окружающую природную среду, предотвращением аварийных сбросов, выбросов и техногенных катастроф.

Первостепенное место в системе эффективного экологического управления занимает информационное обеспечение экологических процессов. Компьютерные системы позволяют автоматизировать значительную часть типовых операций, что дает возможность сократить время выполнения, увеличивать оперативность и скорость формирования данных для принятия решения. Кроме этого, с течением времени информационная составляющая увеличивает свой объем практически во всех сферах деятельности предприятий туризма, обеспечивает повышение эффективности системы управления, ее конкурентоспособности [1, 2].

Требование создавать экологические стандарты на предприятиях туризма актуально в связи с необходимостью дальнейшей интеграции регионального туристического рынка, располагающего соответствующими объектами мирового значения, в общемировой. Поэтому важен принцип построения экологического управления на предприятиях туристско-рекреационного комплекса региона по стандартам серии ИСО-14000. Этот международный стандарт содержит различные документы, но основной – ИСО 14001 – «Системы экологического менеджмента – Спецификация и руководство по применению». Стандарт является основообразующим для проверки окружающей среды (аудит, ИСО-14010-14-15), оценки ее показателей (ИСО-14020-14030) и жизненного цикла (ИСО-14040). Стандарты ИСО не заменяют законодательные нормы, они обеспечивают построение системы, позволяющей увидеть, какое влияние оказывает предприятие на окружающую среду и как выполняются требования законодательства [3].

На наш взгляд, несмотря на некую законодательную активность, предусмотренный региональным законодательством механизм охраны природы и природопользования Кабардино-Балкарской Республики остается крайне неэффективным. Не разработана региональная политика в сфере формирования экономических механизмов охраны окружающей среды. Не создана система административных мер рациональ-