

МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ КАК ЧАСТНЫЙ СЛУЧАЙ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ

Анна Шашкова*

В настоящей статье рассмотрены проблемы сегодняшней российской правовой системы в условиях сближения международного и российского права; необходимость, с одной стороны, и противоречия, с другой стороны, при приведении российской правовой системы в соответствие с актами ФАТФ, вопросы антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов в качестве элемента борьбы с незаконной легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем.

На сегодняшний день наиболее актуальной и одновременно экономической, юридической и политической проблемой является проблема борьбы с незаконной легализацией (отмыванием) доходов. Анализ международного права, а также законодательства ряда стран дает возможность автору выделить три этапа борьбы с легализацией:

- Первый: середина 20-х годов по 1970 – борьба международного сообщества с преступлениями, приносящими преступные доходы.

- Второй: начало 70-х по конец 80-х – криминализация финансовых операций и иного перевода собственности в связи с совершенными преступлениями.

- Третий: с 1990 года – криминализация международным сообществом легализации доходов, полученных в результате совершения любых преступлений¹.

К сожалению, на сегодняшний день российское законодательство в отношении борьбы с незаконной легализацией доходов не всегда обосновано с научной точки зрения. Однако научность нормотворчества как принцип законодательного процесса диктует необходимость научной проработки и обяза-

тельный прогноз последствий принятия того или иного акта².

Наука и практика – сообщающиеся сосуды, поэтому в правоприменительной практике неизбежно возникает потребность обратиться к теоретическим основам. Теоретическим проблемам легализации уделяется недостаточное внимание в научной и учебной литературе, что приводит к нечетким критериям классификации, что в конечном итоге сказалось на разрешении конкретных судебных дел. Настоящее исследование вопросов борьбы с коррупцией отражает практические аспекты данной проблемы, но имеет под собой строгую теоретическую основу, опирающуюся на международные акты и внутригосударственное законодательство РФ.

С развитием международного сотрудничества в борьбе с отмыванием денежных средств, а также с развитием внутреннего законодательства государств можно проследить теорию, согласно которой отмывание денежных средств можно рассматривать в качестве множителя криминальных финансовых действий, поскольку именно отмыванию денег принадлежит ведущая роль в

* Шашкова Анна Владиславовна, доцент кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России, кандидат юридических наук, адвокат Адвокатской палаты Московской области

укреплении связи между материальной и финансовой стороной преступной экономики³. Кроме того, анализируя ситуацию в регионе Анд (Боливия, Колумбия, Эквадор, Перу, Венесуэла) в 2001-2004 годах можно сделать вывод о том, что существует обратная связь между степенью распространения деятельности по отмыванию денег и эффективностью законодательства о противодействии отмыванию денег в экономике этого региона. Чем эффективнее действия по отмыванию денег в одной из стран, тем более негативные последствия падают на соседние страны, куда перенаправляются денежные потоки для их отмывания. Более того, деньги – показатель положительный, особенно в кризис, поэтому государства могут закрывать глаза на происходящее отмывание незаконных доходов, дабы экономика страны не потерпела крах, а население не вышло на улицы. Государственные органы того или иного государства могут принять нормативные акты, поощряющие приток незаконного капитала под видом законного⁴, что фактически было сделано в России в 2007 году, провозглашенного годом так называемой налоговой амнистии.

За последние годы Россией были предприняты беспрецедентные меры по достижению соответствия Сорока рекомендаций Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), в особенности, это касается вопросов борьбы с коррупцией.

Тема коррупции не является новой, однако именно с середины 90-х годов двадцатого века она занимает ключевое место в повестке дня на мировом уровне. Следующие международные акты были приняты по этому вопросу: Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 года; Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств-членов Европейского Союза, принятая Советом Европейского Союза 26 мая 1997 года; Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 года; Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию,

принятая Комитетом министров Совета Европы 27 января 1999 года; Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 года; Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, принятая главами государств и правительств Африканского союза 12 июля 2003 года; Конвенции Организации Объединенных Наций (ООН) против транснациональной организованной преступности, принятая 15 ноября 2000 года, и, наконец, окончательный, единый и специальный акт Конвенция ООН против коррупции, принятая 31 октября 2003 года.

Здесь не стоит забывать принятые еще в 1990 году Группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) Сорок рекомендаций, значительно измененных в 2003 году, и, в особенности, принятые 22 октября 2004 года Девять специальных рекомендаций ФАТФ по противодействию финансированию терроризма. Девятая специальная рекомендация касается перевозчиков наличных денежных средств и мер, необходимых для принятия государствами для приостановки или ограничения перемещения наличных денежных средств или ценных бумаг на предъявителя, в отношении которых имеется подозрение о связи с финансированием терроризма или отмыванием денег, или которые недостоверно задекларированы или о которых осуществлено недостоверное информирование⁵. Вот здесь-то и была затронута тема коррупции.

Основной формой координации и развития деятельности ФАТФ является проведение взаимных оценок стран по приведению национальных систем противодействия отмыванию денег в соответствие с Сорока рекомендациями и Девятью специальными рекомендациями ФАТФ. Созданная в 2004 году Группа по типу ФАТФ для стран Евразийского региона – Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) регулярно проводит такие взаимные оценки⁶. Составляемые по итогам этих мероприятий отчеты и доклады руководство организации направляет странам-участницам для передачи своим компетентным органам⁷.

Одним из важнейших элементов проведения взаимных оценок и принятия дальнейших мер (на основе результатов взаимных оценок) по приведению национальных систем противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма в соответствие с общепризнанными международными стандартами является взаимный обмен отчетами о проведенных оценках и публикация этих отчетов на сайтах международных организаций либо региональных структур по типу ФАТФ – организаций и структур, которые осуществляли оценку, – что обеспечивает необходимую прозрачность организаций⁸.

Особое внимание уделяется не только правовым и организационным основам, но и реальной эффективности системы, то есть достижению практических результатов в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. В этой связи важное значение имеет наличие и качество соответствующих статистических показателей, а также единообразие их толкования всеми участниками национальной системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма⁹.

Оценка России была проведена в рамках третьего раунда совместной взаимной оценки ФАТФ/МАНИВЭЛ¹⁰/ЕАГ в 2008 году. Красной нитью в Отчете проходит тема коррупции: она влияет на правоохранительные и иные надзорные органы в их борьбе с отмыванием денежных средств, понижая рейтинг России по значительному количеству рекомендаций ФАТФ.

В отчёте по Российской Федерации оценщиками ФАТФ отмечено, что, например, таможенные органы подвержены высокому уровню коррупции. Тем не менее, власти предприняли шаги по её предотвращению, такие как периодические ротации сотрудников, обучение, специальные антикоррупционные программы и процедуры внутреннего контроля. Кроме того, на снижение риска коррупции повлиял существенный рост бюджетных расходов в расчете на одного сотрудника.

31 июля 2008 года Президентом Российской Федерации утверждён национальный план противодействия коррупции, в соответствии с которым в государственных органах проводится работа по борьбе с коррупцией. Создаются

подразделения собственной безопасности, а также кадровые аппараты, обеспечивающие организацию и осуществление воспитательно-профилактических мероприятий.

Очевидно, что коррупция в России возникла не сегодня и даже не вчера. Еще в СССР чиновники различного уровня получали деньги за свои услуги: пожарного надзора, санитарного надзора, технического надзора. Сейчас в России это явление носит беспрецедентный и всеохватывающий характер: чиновники устраивают поборы за исполнение ими своих прямых обязанностей, увеличение штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения привели не к уменьшению числа нарушений, а к перемещению капитанов и подполковников из кабинетов на дорогу, ближе к народу (читай – деньгам). За 2009 год – период кризиса – в России увеличилось число миллиардеров практически вдвое по сравнению с предыдущим годом и состоит, в основном, из окружения, близкого к главе правительства России¹¹. Роскошные автомобили и загородные особняки преимущественно принадлежат родственникам российских чиновников, а безнаказанность только способствует распространению коррупции.

Между тем МВД России отмечает рост в России преступлений коррупционной направленности в 2009 году. «Только за первый квартал 2009 г. подразделениями экономического блока органов внутренних дел выявлено более 14 тыс. преступлений (на 30% больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года), совершенных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления»¹².

За период с июля 2008 г. по настоящее время в рамках принятия мер по исправлению недостатков, выявленных в ходе совместной взаимной оценки ФАТФ/МАНИВЭЛ/ЕАГ 2008 года, Российской Федерацией были внесены значительные изменения в части противодействия отмыванию денежных средств в следующие законодательные акты:

- Федеральный закон № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

- Федеральный закон № 121-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»;
- Федеральный закон № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»;
- Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- Федеральный закон № 395-1 «О банках и банковской деятельности»;
- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Уголовный кодекс Российской Федерации;
- Таможенный кодекс Российской Федерации¹³.

Однако этого недостаточно.

Противодействие коррупционным проявлениям осуществляется в тесном взаимодействии органов, прежде всего – правоохранительного блока.

ФТС России во исполнение Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» изданы нормативные акты, направленные на борьбу с проявлениями коррупции и должностными преступлениями в таможенных органах, а также по совершенствованию предупредительной и воспитательно-профилактической работы в борьбе с коррупционными проявлениями в таможенных органах Российской Федерации, которые были доведены до сведения всех территориальных таможенных органов.

С марта 2005 года в Управлении собственной безопасности ФТС России создано специализированное подразделение, которое изучает и анализирует проекты нормативных правовых актов, регламентирующих таможенное оформление и таможенный контроль, выявляет несоответствие их законодательству и коррупциогенность. Цель этой работы – исключение возможности появления в нормативных правовых актах положений, усложняющих управленческий процесс и создающих условия для вымогательства, взяточничества, а также других форм проявления коррупции.

3 июля 2007 года Управлению собственной безопасности коллегией ФТС России поручено организовать проведение антикоррупционной экспертизы Таможенного кодекса для устранения неоднозначного трактования отдельных положений. По итогам работы в стадии разработки находится проект федерального закона о внесении соответствующих изменений и дополнений в Таможенный кодекс.

В 2008 году подразделениями собственной безопасности таможенных органов возбуждено 746 уголовных дел, из них 492 – коррупционной направленности, связанных со злоупотреблениями и взяточничеством, в отношении 215 таможенников и 46 взятодателей. Более 90% всех преступлений коррупционной направленности в таможенных органах выявляются подразделениями собственной безопасности таможенных органов. Этот показатель в 2008 году составил 91%, в первом полугодии 2009 – 95%¹⁴.

Еще 15 сентября 2006 года Всемирный банк опубликовал отчет по борьбе с коррупцией в РФ. Оценивалось текущее законодательство и способность контроля над коррупцией. Россия получила 151 место из 208 наряду с Никарагуа и Западным Тимуром, на одно место обогнав Нигерию и уступив Свазиленду 150 место¹⁵. За это время была проведена масштабная борьба с коррупцией в России, в результате которой в 2010 году по оценке организации Transparency International Россия заняла уже 154 среди исследованных 178 стран¹⁶. В 2009 году Россия в этом рейтинге занимала 146 место. Вывод - за год у нас ничего не поменялось за исключением соседей по рейтингу - Папуа-Новой Гвинеи, Кении, Лаоса и Таджикистана. Есть над чем задуматься...

Уровень коррупции в России остается крайне высоким. В 2007 году, по официальной статистике, расследовано более 10,5 тыс. дел в этой сфере. С этого времени, конечно, законодательство РФ, касающееся вопроса коррупции, значительно изменилось. Был принят пакет законодательных и подзаконных актов, направленных на борьбу с коррупцией¹⁷, создается национальная антикоррупционная стратегия, программы, в Министерстве Юстиции РФ и Генеральной прокуратуре РФ проводится экспертиза актов на антикоррупционность, также

законодательством РФ предусмотрена возможность проведения независимой АКЭ НПА.

Однако учитывая громкие корпоративные скандалы, в которых были задействованы высокопоставленные государственные служащие, можно сделать вывод о том, что искоренить данную проблему крайне сложно. Конечно, такие государства, как США, действительно взяли на себя ответственность за расследование случаев взяточничества должностным лицам. Напротив, такие государства, как Великобритания и Австралия, не преследуют юридических лиц за подобные преступления. В свою

очередь, Российская Федерация даже не присоединилась к Конвенции по борьбе с коррупцией иностранных государственных чиновников при осуществлении международных сделок страны 1999 года, что очевидно свидетельствует о правовой позиции России по данному вопросу. Вместо этого государство проводит активную кампанию по антикоррупционной экспертизе нормативных актов, что является борьбой с последствиями проблемы, а не самой проблемой, и, конечно, не является равноценной заменой участия в международной борьбе с коррупцией.

INTERNATIONAL AND DOMESTIC ISSUES OF COMBATING CORRUPTION AS A SPECIAL CASE OF PREVENTING THE LAUNDERING OF PROCEEDS OF CRIME

The paper analyses the challenges to the Russian legal system of the present day under conditions of convergence of international and Russian law; the necessity of adapting the Russian laws to the acts of the FATF and controversies arising from it; issues of anti-corruption examination of statutory instruments as a means of preventing money laundering.

A. Shashkova,
Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Department of Constitutional Law, MGIMO (University) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Attorney, the Attorneys' Chamber of the Moscow Region.

Ключевые слова:

легализация, отмывание, международное право, незаконные доходы, антикоррупционная экспертиза, предмет, прокуратура.

Keywords:

money laundering, international law, proceeds of crime, anti-corruption examination, subject, prosecution office.

Литература:

- ¹ Соловьев А.В. Правовые и криминалистические проблемы противодействия легализации преступных доходов. Краснодар. 2002. С. 23.
- ² Караев М.Н. Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России. М., 2004. С. 195.
- ³ Masciandaro D. Money laundering: The economics of regulation. European Journal of Law and Economics. Ed. 3. P. 245-340.
- ⁴ Masciandaro D. Combating black money: Money laundering and terrorism finance, international cooperation and the G8 role. Working paper no. 56/26. Università di Lecce Economics. 2004.
- ⁵ ФАТФ. Специальные Рекомендации по предотвращению финансирования терроризма от 22 октября 2004г. С. 4.
- ⁶ Шашкова А.В. Russian Corporate Law. М., 2009. С. 316.
- ⁷ <http://www.fedsfm.ru/worldcom.html?topic=9>
- ⁸ <http://www.eurasiangroup.org/ru/mers.html>
- ⁹ http://www.fedsfm.ru/news_24112006_247.html
- ¹⁰ Специальный экспертный комитет Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег.
- ¹¹ РИА Новости. 11 марта 2010г. Общество.

¹² <http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=80689> .

¹³ Первая взаимная оценка РФ. Первый отчет о прогрессе по выполнению рекомендаций взаимной оценки ЕАГ. 2009. С. 3.

¹⁴ Отчет взаимной оценки по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма. 2008. ФАТФ. С. 90. Secretariat@fatf-gafi.org.

¹⁵ Шашкова А.В. Russian Business Law. М., 2007. С. 456.

¹⁶ Рейтинг восприятия коррупции в странах мира . РИА Новости. 16 февраля 2011.

¹⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».