

Левитский М.

Транснациональные преступные организации и международная безопасность

В последнее десятилетие XX в. мы стали свидетелями фундаментальной трансформации в характере и способах осуществления международных связей. Хотя предшествующий период «холодной войны», длившийся сорок пять лет, был полон напряженности и неопределенности в результате идеологического и геополитического соперничества между США и СССР, тем не менее это привело к установлению относительной стабильности на международной арене. Распад Советского Союза и социалистического блока, цель, к которой так стремились страны Запада, не привел к обещанному «новому миропорядку» – международному сотрудничеству, демократии и образцовому управлению. Скорее, сложный переходный период в странах бывшего социалистического блока, целый ряд внутренних конфликтов и нежелание оставшейся сверхдержавы принимать активное участие в формировании новых международных отношений после «холодной войны» способствовали усилению нестабильности во многих регионах мира.

В то же время, возрастающая глобализация мировой экономики способствовала, с одной стороны, появлению большей свободы в передвижении товаров, услуг, людей и идей через государственные границы, что открыло новые возможности для торговых и культурных контактов, повысило качество международной жизни. С другой стороны, новые преступные элементы, которые появились в мире после «холодной войны» и уже создали преступные организации (и, как мы видим, террористические группировки), смогли воспользоваться новыми тенденциями быстрее и эффективнее, чем правительства. Транснациональные преступные организации действовали точно так же, как бизнес-структуры, которые модернизировались и глобализировались, чтобы укрепить свои позиции.

Деятельность самых мощных преступных организаций связана с распространением наркотиков. По оценкам США, ООН и международных финансовых организаций, этот криминальный бизнес ежегодно приносит от 300 до 500 миллиардов долларов нелегального дохода. Специалисты ООН подсчитали, что во всем мире наркотики употребляет 185 миллионов человек, что составляет 4,3% населения мира от 15 лет и старше. Только в США насчитывается 16 миллионов человек, регулярно употребляющих наркотики (по крайней мере, раз в месяц), которые тратят на наркотики более 160 миллиардов долларов в год и стоят государству в экономическом и социальном плане более 100 миллиардов долларов.

Криминальный бизнес так же связан с нелегальной перевозкой людей через государственные границы. Преступные организации, занимающиеся контрабандой людей, доставляют нелегальных иммигрантов в развитые страны для трудоустройства в законно действующих организациях. К примеру, китайцев незаконно доставляют в США и Европу, нелегальных мексиканских рабочих перевозят контрабандным путем через американскую границу, а граждан центрально- и восточноевропейских стран перевозят в Западную Европу.

Второй тип контрабанды людей – приобретение и транспортировка женщин и детей из родных стран в другие страны с целью проституции и продажи в рабство. Основные пункты отправления – Россия и территория бывшего Советского Союза, Юго-Восточная Европа, Азия (особенно Таиланд и Филиппины) и Южная Америка, основные пункты назначения – США, Канада, Европа и некоторые экономически развитые страны Восточной Азии.

Размах этой преступной деятельности с трудом поддается оценке. Управление ООН по контролю за наркотиками и предотвращению преступности (ODCCP) считает вероятным, что 200 миллионов людей находятся в зарубежных странах в результате незаконной транспортировки, из них около 100 тысяч занимается проституцией в США, 50 тысяч в Японии и 200 тысяч в Европе. По данным государственных органов США, ежегодно незаконно перевозится до четырех миллионов человек, и до 50 тысяч женщин и детей ежегодно пересекают американскую границу контрабандным путем. Нелегальный доход, получаемый от перевозки людей, исчисляется десятками миллиардов долларов. Институт по исследованию международной преступности при ООН (UNICRI) оценивает ежегодный доход международных преступных организаций, получаемый только от контрабанды женщин и детей, примерно в 7 миллиардов долларов.

Еще один источник доходов транснациональных преступных организаций связан с контрабандой оружия. Оружие производится законным путем, но потом изымается из легальных каналов распространения с целью продажи многочисленным криминальным и повстанческим группировкам. По оценкам ООН, по всему миру насчитывается 500 миллионов единиц стрелкового оружия, и только примерно половина находится в руках государственных органов. Специалисты ООН считают, что из незаконно перевозимого оружия осуществляется 500 тысяч убийств в год, и что контрабандное стрелковое оружие активно использовалось в 46 из 49 крупных вооруженных конфликтов девяностых годов двадцатого века. Существенное влияние на контрабанду стрелкового оружия оказал распад Советского Союза и развал общественного порядка и государственных органов в России и бывших советских республиках. Во время беспорядочного переходного периода в этой части мира оружие потоком потекло из военных и правоохранительных организаций. Контрабанда стрелкового оружия, развитию которой способствовал возросший спрос в районах конфликта, таких как бывшая Югославия, Афганистан и Африка, превратилась в крупный бизнес, приносящий многие миллиарды долларов.

Дополняет картину транснациональной организованной преступности множество других видов «бизнеса»: контрабанда краденого, особенно автомобилей, которая ежегодно приносит от 10 до 15 миллиардов долларов (из США ежегодно вывозится краденых машин на сумму один миллиард долларов), нелегальное копирование, пиратство и распространение фильмов, компьютерных программ, компьютерных дисков и т.д. (ущерб только для США оценивается примерно в 20 миллиардов долларов в год) и др.

Специалисты США и ООН оценивают доходы от международной организованной преступной деятельности в сумму от одного до полутора триллионов долларов в год, что превышает ВВП почти всех стран, за исключением нескольких наиболее развитых. Из этих доходов, по подсчетам Международного валютного фонда, примерно 700 миллиардов долларов отмывается через международную финансовую систему. Если добавить к этому уход от налогов (который во многих странах не считается преступлением), отмываемые суммы составляют, по мнению МВФ, от двух до пяти процентов мировой экономики. В 1997 г. один эксперт подсчитал, что пять триллионов долларов помещены в зарубежные финансовые учреждения с целью ухода от налогов и отмывания денег.

Этот краткий обзор международной преступной деятельности позволяет выделить некоторые общие модели и тенденции, которые подрывают основы законной власти и ослабляют международную безопасность. Во-первых, значительная часть преступной деятельности, особенно в сфере контрабанды наркотиков и людей, берет свое начало в бедных, менее развитых регионах мира и распространяется через государственные границы в богатые, развитые страны. Для сохранения такого

положения дел криминальные организации используют в своих целях и поддерживают существующие недостатки в системах правления развивающихся стран, чтобы надежнее обезопасить свои центральные звенья и источники товаров от возможного вмешательства. То, насколько легко осуществляется их деятельность, напрямую зависит от слабости системы уголовного судопроизводства.

Во-вторых, во многих странах преступные организации играют значительную политическую роль. Они подкупают взятками, «покупают» и запугивают политиков, законодателей, судей и журналистов, чтобы обезопасить себя и свою деятельность. Внедрение преступности в политическую жизнь особенно заметно в таких странах, как Колумбия и ее соседи по Андам, Нигерия, части Пакистана и Таиланда, бывшие советские республики и многие балканские страны. В-третьих, поскольку доставка нелегальных товаров, особенно наркотиков, на прибыльные рынки богатых стран приносит такие баснословные доходы, контрабандистские сети часто могут тратить больше средств и действовать виртуознее, чем государственные ведомства, противостоящие им в тех странах, откуда поступает товар и через которые проходят маршруты транспортировки. В-четвертых, в отличие от традиционных, иерархически организованных преступных организаций, таких как итальянская и американская мафии, современные транснациональные преступные организации имеют децентрализованную и диверсифицированную структуру без лишних вертикальных отношений, функционируют по сетевому принципу и регулярно образуют кратковременные «международные альянсы» для одной конкретной операции. Также преступные организации проявили способность успешно адаптироваться к новым способам ведения бизнеса. Не будучи связанными в своей деятельности официальными законами, правилами, установлениями или этическими принципами, международные преступные группировки смогли воспользоваться преимуществами современных технологий даже быстрее, чем транснациональные компании, и намного эффективнее, чем государственные органы, свобода действий которых ограничена внутренними и международными законами и договорными обязательствами.

Мало кто будет отрицать пользу глобализации и развития современных технологий для стран и народов мира. Еще меньше найдется тех, кто сожалеет о распаде Советского Союза и социалистической системы в Европе, учитывая подавление личной инициативы граждан, насаждавшееся этой системой. Однако необходимо отметить, что незапланированным следствием этих двух процессов стало увеличение возможностей международных преступных группировок расширять свою деятельность, устанавливая контакты друг с другом и сводить на нет усилия правительств по борьбе с преступностью. Соответственно, в силу особенностей деятельности этих группировок, они представляют все большую угрозу для международной стабильности и безопасности. Транснациональная организованная преступность по своей природе наносит ущерб демократии и эффективности управления, морально разлагая и ослабляя государственные органы. Коррупция госслужащих под влиянием преступности уменьшает способность и желание государства реагировать на потребности общества и подрывает общественную поддержку законной государственной власти, что создает атмосферу цинизма и пагубно влияет на гражданский дух.

Преступная деятельность также подрывает национальную экономику вследствие притока больших сумм денег, полученных незаконным путем. Эти финансы непродуктивны в смысле значительного увеличения количества рабочих мест. Они тормозят долгосрочное экономическое развитие, поскольку «легкие деньги» привлекают неудовлетворенные слои общества

Транснациональные преступные организации оказывают негативное воздействие на международную безопасность также вследствие того, что они связаны с

повстанческими и международными террористическими группировками и оказывают им поддержку. Практически все оружие, используемое повстанческими этническими группировками в Восточной и Западной Африке, было получено незаконным путем и является основным орудием убийства сотен тысяч людей в столкновениях, происходящих в этих районах. Боевики Революционной армии Колумбии (FARC) и Национальной армии освобождения (ELN) и незаконные вооруженные формирования, которые контролируют почти половину Колумбии, финансируют большую часть своих операций, направленных против правительства, за счет покровительства наркоторговцам и взимания с них дани, а также за счет собственной торговли наркотиками. Доходы, получаемые от операций с наркотиками и другой преступной деятельности, обеспечивают этим повстанческим группировкам лучшее оснащение, вооружение и оплату, чем в государственных вооруженных силах.

Для борьбы с международной преступностью мировое сообщество разработало множество документов и создало множество организаций. В XX в. усилия были сосредоточены, в первую очередь, на борьбе с наркотиками. В международных конвенциях 1961 и 1972 гг. о контроле над наркотиками были предприняты попытки определить, что такое наркотики, урегулировать связанную с ними деятельность и установить стандарты для стран, подписавших эти конвенции. Затем последовала международная конвенция 1988 г. о борьбе против незаконного оборота наркотических средств, которая перешла от простого урегулирования к конкретным обязательствам государств-участников по сотрудничеству в сферах правоохранительной, юридической и судебной деятельности, контроля за наркотическими растениями и снижения спроса. В течение последних пятидесяти лет в структуре ООН появились подразделения, обеспечивающие выполнение договорных обязательств: Международный комитет по контролю над наркотиками, состоящий из специалистов в этой области, которые следят за соблюдением договоров, Комиссия по наркотическим средствам, которая вносит изменения и дополнения в договоры и разрабатывает новые документы и резолюции для рассмотрения на Генеральной Ассамблее ООН, а также подразделение с исполнительными функциями, Программа ООН по международному контролю над наркотиками (UNDCP), финансируемая из добровольных взносов, в рамках которой осуществляются программы содействия сокращению распространения наркотиков и спроса на них в развивающихся странах.

В 1990-е гг. эта система контроля над наркотиками была дополнена и расширена, чтобы охватить и другие сферы международной преступности. Программа UNDCP стала частью деятельности более крупного Управления по контролю за наркотиками и предупреждению преступности (ODCCP). Было также создано исследовательское подразделение, Институт по исследованию международной преступности при ООН, задача которого – осуществлять анализ тенденций и направлений развития международной преступности, дополняющий фактическую информацию по конкретным преступлениям, которую предоставляет правоохранительным органам Интерпол. В то же время был подготовлен проект Международной конвенции по борьбе с транснациональной организованной преступностью, которая была ратифицирована необходимым количеством государств и вступила в силу в декабре 2000 г. Эта конвенция опирается на многие положения Конвенции о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г (сотрудничество в правоохранительной и судебной областях, экстрадиция, защита свидетелей, отмывание денег, юридическая взаимопомощь, законы о преступном сговоре) и распространяет обязательства государств на более широкие сферы международной преступности. Конвенция также содержит дополнительные положения, направленные на повышение эффективности международных усилий по борьбе с нелегальной миграцией, контрабандой людей и стрелкового оружия.

Была также усилена работа в рамках многосторонних и двусторонних программ. В 1980-е гг. была создана Международная организация по борьбе с отмыванием преступных доходов (FATF), изначально состоявшая из двадцати индустриально развитых стран, задача которой – осуществлять экспертную оценку деятельности государств и способствовать банковским реформам, связанным с отмыванием денег. В сферу внимания этой организации попали и небольшие страны, особенно страны, удобные для ухода от налогов, банковские системы которых могут быть использованы для отмывания доходов от преступной деятельности. Члены организации оказывают помощь правительствам таких стран в осуществлении банковских реформ. В то же самое время Европейский Союз начал создавать свои собственные структуры (Европол, занимающийся той же деятельностью, что и Интерпол, и Европейский комитет по борьбе с наркотиками и преступностью), чтобы осуществлять координацию действий государств-членов по борьбе с преступностью. Рабочая группа специалистов по организованной преступности, созданная в рамках «большой восьмерки», сосредоточила свое внимание на контрабанде людей, незаконной миграции и нелегальном оружии.

Чтобы оценить степень обеспокоенности правительств влиянием организованной преступности на безопасность, достаточно взглянуть на размеры финансирования деятельности по борьбе с преступностью на национальном и международном уровнях. В США в начале девяностых годов бюджет программ по международному контролю над наркотиками, находившихся в ведении Госдепартамента, составлял около 150 миллионов долларов в год. Во второй половине девяностых программы по борьбе с международной преступностью попали в сферу ответственности Административного управления Госдепартамента, и их финансирование существенно увеличилось. В 2003 г. бюджетные средства, запрашиваемые на эту деятельность, составляют более 900 миллионов долларов. Хотя большая часть этой суммы предназначена для программ по борьбе с наркотиками в Южной Америке, пятьдесят миллионов долларов, запрашиваемых на другие программы технической поддержки в борьбе с преступностью, – это почти в десять раз больше того, что тратилось на такие программы десять лет назад. Объем программ ООН, направленных на помощь в борьбе с наркотиками и преступностью, которые финансируются из добровольных взносов государств-членов и администрируются Управлением по контролю за наркотиками и предупреждению преступности, возрос за последние десять лет почти вдвое и достиг в 2002-2003 гг. почти 200 миллионов долларов.

Международная деятельность по борьбе с транснациональной преступностью в последние двадцать лет существенно расширилась. Стимулом для объединения усилий служит осознание того, что ни одна страна не способна бороться с этим явлением самостоятельно и только на своей территории. Более того, страны, которые используются преступными организациями в качестве основных баз и источников нелегальных товаров, и те страны, которые являются основными пунктами назначения для этих товаров, постепенно поняли общность своих интересов в борьбе с преступностью. Это понимание помогло в значительной степени преодолеть ложное разделение между развивающимися странами, из которых вывозится и через которые транспортируется товар, и индустриально развитыми странами, которые служат основными рынками сбыта. Спрос и предложение все больше рассматриваются как звенья одной цепи, когда речь идет о совместной борьбе с преступностью. Такое новое отношение привело к увеличению количества и повышению качества программ экономической и технической поддержки и подготовки кадров. Кроме того, основные экономически развитые страны стремятся осуществлять более полную координацию своих программ, извлекать больше пользы из ООН и региональных организаций и расширять сотрудничество между государственными правоохранительными,

пограничными, таможенными и дипломатическими органами. Для того, чтобы одержать верх над преступными сетями, государственные структуры создают свои собственные сети.

Однако вопрос о том, насколько успешными могут быть эти усилия, остается открытым. Как отмечалось, транснациональные преступные организации имеют значительные преимущества перед государственными и международными структурами, которые пытаются с ними бороться. Существовая вне государственного контроля, они могут вырабатывать свои собственные правила и модели поведения. Они могут быстро изменять местоположение своих баз без большого ущерба для своей деятельности. Можно утверждать, что преступность всегда будет существовать и внутри государств, и на международной арене, поскольку она основана на видах деятельности, на которые налагается общественный запрет, но в которые вовлечена значительная часть членов общества. С этой точки зрения, программы по борьбе с наркотиками и преступностью могут только помочь сократить негативные последствия для общества от преступной деятельности до приемлемых пределов. Конечно, то же самое можно сказать и о многих других «войнах» правительств против явлений, которые граждане считают деструктивными и противоречащими национальным ценностям и целям. Как бы то ни было, факт остается фактом, что преступные организации проявляли и проявляют способность приспосабливаться к обстоятельствам, легко восстанавливаться и набирать силу. Они будут по-прежнему процветать в окружении переживающих кризис государств, слабых организаций, коррумпированных чиновников и неразвитых гражданских обществ. Хотя экономическое и социальное развитие самых уязвимых уголков мира, улучшающееся благодаря программам международной помощи, поможет правительствам преодолеть вред, наносимый транснациональной организованной преступностью, степень эффективности противодействия будет зависеть от того, сможет ли международное сообщество сконцентрировать всю политическую волю, терпение и упорство на долгой и тяжелой борьбе против этого противника.