

Танющева Наталия Юрьевна

СТРУКТУРА МЕЖДУНАРОДНОЙ АНТИОТМЫВОЧНОЙ СИСТЕМЫ И ЕЕ СТАНОВЛЕНИЕ

DOI 10.31483/r-99306

Аннотация: глубокие преобразования в финансовом секторе, осуществленные в рамках борьбы с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма, затронули все страны мира, каждый банк, каждую финансовую организацию. Изменились подходы к оценке перспектив новых финансовых продуктов, появились механизмы ограничения доступа к мировой финансовой системе не только крупнейших банков, но и целых стран. Учитывая масштаб преобразований и глубину их воздействия не только на финансы, но и на экономику и общественные отношения в целом, следует определить истоки движения и силы, определяющие его развитие. В работе обосновано развитие исследований методов оценки масштаба отмывания денег.

Ключевые слова: отмывание денег, преступные доходы, противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма, уклонение от налогообложения.

Abstract: the profound transformations in the financial sector carried out within the framework of the fight against money laundering and the financing of terrorism have affected all countries of the world, every bank, every financial organization. Approaches to assessing the prospects of new financial products have changed, mechanisms have appeared to restrict access to the global financial system not only for the largest banks, but also for entire countries. Taking into account the scale of transformations and the depth of their impact not only on finance, but also on the economy and public relations in general, it is necessary to determine the directions in which financial science could become a benchmark for effective development. The paper substantiates the development of research methods for assessing the scale of money laundering.

Keywords: *money laundering, criminal proceeds, countering money laundering and terrorist financing, tax evasion.*

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №20-010-00243.

Известно, что исходной точкой реализации традиционного правозащитного механизма служит факт преступления. Конечной точкой этого процесса является установление преступника, поиск похищенного и возврат истинному владельцу отторгнутых у него материальных ценностей. Путь между этими точками бывает сложным, долгим, правозащитники действуют в жестких рамках доказательности и презумпции невиновности. И все это время преступники имеют возможность распоряжаться преступно нажитыми доходами, использовать их на то, чтобы воздействовать на ход расследования и правосудия. Как известно, быстрая и жестокая расправа с любым, решившим оказать содействие расследованиям преступлений гангстеров 1930-х годов, пресекала все попытки закона покарать преступников за их преступления. В итоге гангстеров удалось осудить не за убийства и грабежи, а за неуплату налогов. В 1931 году Аль Капоне (Альфонс Фьорелло Капоне), лидер крупной преступной организации в США, был приговорен к 11 годам тюремного заключения за неуплату подоходного налога. Вскоре его судьбу разделили брат и ближайшие подручные, также пойманные на неуплате налогов с доходов от неустановленных источников [1].

Таким образом, в начале 1930-х годов американские правоохранительные органы пришли к выводу, что гангстеров в ряде случаев легче уличить в получении денег, добытых незаконным путем, чем в тех преступлениях, в результате которых эти деньги были получены. Согласно новому подходу к борьбе с преступностью надлежит интересоваться подозрительными доходами, и уже от них начинать розыск лиц и обстоятельств, в результате которых эти доходы были сформированы. Этот путь предполагает пристальное внимание к лицам, так или иначе соприкасающимся с такими доходами. И если следственные действия подтвердят, что доходы действительно имеют преступное происхождение, то их владельцам будет не только сложно воспользоваться ими, но сама причастность

к таким доходам будет уликой в доказательстве основного преступления. Потеряв финансовую базу, преступники лишаются материальной основы для расширения преступной деятельности.

Серьезность проблемы роста организованной преступности и высоких масштабов уклонения от уплаты налогов выдвинула перед человечеством задачу разработки новых инструментов, способных существенно повысить эффективность борьбы с преступностью. Новый подход к противодействию преступности начал формироваться в 80-е годы прошлого столетия. Новация основывалась на результатах исследований Г. Беккера, обосновавшего рациональное поведение преступников. Нобелевским лауреатом было математически показана зависимость склонности к преступлению от ряда факторов, главный из которых – стоимость выгоды от преступления [2]. В основу подхода легли следующие обстоятельства:

1) крупномасштабным экономическим преступникам (крупным коррупционерам и мошенникам) и организованным преступным группам важна стабильность их доходов, защита от правовых преследований в отношении их финансовых ресурсов, поскольку это угрожает их существованию и, соответственно, получению сверхприбылей;

2) в условиях современных мер по финансовому контролю, требований о декларировании источников средств, расходуемых на крупные покупки или инвестиции в легальный бизнес, крупномасштабная и организованная преступность вынуждены прибегать к отмыванию теневых доходов;

3) противодействие кругообороту теневого капитала перекрывает канал финансирования дальнейшей преступной деятельности.

Отмывание преступных доходов, подразумевающее придание правомерного вида владению, пользованию и распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученным в результате преступления, нацелено на внедрение преступных доходов в легальную экономику для того, чтобы использовать их беспрепятственно. Большие объемы или потоки денег преступники пытаются

отмывать в финансовой системе, чаще всего – в банках, где сосредоточены главные денежные ресурсы граждан, предприятий и государств. Для ограничения свободного доступа преступников к теневым доходам необходимо соблюсти три ключевых требования:

- установить (идентифицировать) каждое лицо, вступающее в контакт с финансовой системой;
- сопоставить сведения об этом лице и его деятельности с характером и объемом финансовых операций;
- в случае, если характер и масштаб деятельности лица не соответствуют содержанию операций, приостановить их и расследовать обстоятельства, вызвавшие такое несоответствие, при этом исключить возможность использования приостановленных средств;
- передать в контрольные или правоохранительные органы сведения о подозрительных финансовых операциях и их участниках.

Учитывая глобальный характер современных финансовых отношений, решение задачи по противодействию внедрению преступных доходов в легальную финансовую систему потребовало адекватного масштаба мер. Формирование международной системы противодействия теневому капиталу в ее современной конфигурации включает в себя три основных этапа.

Юридическое удостоверение первого этапа – подготовительного – произошло в 1988 г. с принятием Конвенции ООН «О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» [3]. Конвенция положила начало практике использования финансовой системы в выявлении теневого капитала и ограничении доступа к нему. Впервые суды стран, ратифицировавших конвенцию, получили право раскрывать тайну банковских вкладов в ходе расследования дел, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Этап становления мировой системы ПОД/ФТ охватывает период с 1989 по 2003 гг. Представителями стран – членов «Большой семерки» была создана рабочая группа, к которой присоединились еще восемь государств, получившая полномочия на исследование методов отмывания денег и практик по борьбе с

ним. В 1989 году временное образование было реорганизовано в Группу разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (англ. Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF). В официальных документах FATF появились термины «отмывание денег» (money laundering) и «противодействие отмыванию денег» (combating money laundering), указана значимость антиотмывочных мер в борьбе с уклонением от налогообложения и ограничении финансовых ресурсов, используемых в деятельности организованных преступных групп.

Примечание. ПОД/ФТ – принятая в официальных документах и научных трудах аббревиатура понятия «противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения».

В апреле 1990 г. FATF выпустила отчет, включающий в себя комплексный план действий по борьбе с «отмыванием денег» – так называемые 40 Рекомендаций [4], признанные во всем мире международными антиотмывочными стандартами. Рекомендации требуют от правительств создания условий, при которых финансовые организации будут проводить широкий спектр мероприятий по выявлению и блокированию денежных средств и иных активов, сформированных в результате преступной деятельности, а также принимать меры по блокаде финансовых организаций, не исполняющих Рекомендации.

В том же году Рекомендации FATF получили юридическое оформление – в ноябре была подписана Страсбургская конвенция Совета Европы «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» (ратифицирована Российской Федерацией в мае 2001 г.). В Страсбургской конвенции впервые введены понятия «доходы», подразумевающее любую экономическую выгоду, полученную в результате совершения преступлений, и «имущество» – «имущество любого рода, вещественное или невещественное, движимое или недвижимое, а также юридические акты или документы, дающие право на имущество или на долю в этом имуществе» [5]. Документом также были определены новые методы борьбы против опасных форм преступности, все в большей

степени приобретающих международный характер, нацеленные на лишение преступников возможности распоряжаться доходами от незаконной деятельности. Это такие меры, как идентификация и розыск имущества преступного происхождения, предотвращение любых операций с ним, а также его конфискацию.

С этой целью конвенция обязывала ратифицировавшие ее страны раскрывать банковскую тайну судам или другим компетентным органам, осуществляющим расследование уголовных дел, связанных с отмыванием преступных доходов.

Позже были приняты Конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма (Нью-Йорк, 1999), Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Палермо, 2000) и Конвенция ООН против коррупции (Мерида, 2003) [6–8]. В 2001 г. после крупнейшего террористического акта в Рекомендации FATF были включены 9 специальных разделов, расширяющих действие стандартов на преступления, связанные с терроризмом [9].

Этап становления, как и подготовительный этап, реализованы «сверху», на наднациональном уровне. Этот уровень мировой системы ПОД/ФТ представляет собой механизм тотального вовлечения государств в единую общемировую систему противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма. Наиболее важными элементами этой системы являются Рекомендации FATF, составляющие ее институциональную основу, группа «Эгмонт», объединяющая финансовые разведки всех стран. Функционал наднационального уровня мировой антиотмывочной системы включает в себя разработку методологии противодействия вовлечению финансовых организаций в отмывание денег, и осуществление контрольных мероприятий в форме взаимных оценок соблюдения странами 40 Рекомендаций. По результатам проверок FATF формирует и корректирует «черный» и «серый» списки нарушителей. К фигурантам «черного» списка, имеющим существенные недостатки в организации национальной антиотмывочной системы международные стандарты предусматривают введение мер финансовой изоляции. Такие меры в 2012 году были введены в от-

ношении КНДР и Ирана. К 2016 году Ираном была проведена масштабная реорганизации системы ПОД/ФТ в стране, антиотмывочные санкции были временно приостановлены. Однако негативные последствия рестрикций в отношении иранской финансовой системы и экономики в целом полностью не устранены до сих пор. Фигуранты «серого» списка получают дорожную карту по устранению недостатков в сфере ПОД/ФТ, за исправлением которых ведется мониторинг со стороны FATF.

Учитывая глубокие отличия в состоянии финансовых систем и их ресурсной базы в различных странах, с одной стороны, а также различный уровень и структуру преступности в них, FATF было принято решение предоставить возможность государствам самостоятельно выбрать методы их вовлечения в международную систему ПОД/ФТ. На практике это решение реализуется через региональный подход, в рамках которого соседствующие страны, связанные экономическими и политическими связями, обладающие сходными чертами в экономике, культуре, национальном менталитете объединяются в региональные организации по типу FATF. При этом FATF входит в состав почти всех таких региональных организаций, обеспечивая как методологическую поддержку, так и мнение независимого участника в ходе взаимных проверок. Россия является полноправным членом FATF и региональной организации – Евразийской группы.

К 2003 г. большинство стран мира имплементировали в свои правовые системы международные антиотмывочные стандарты, формирование мировой системы ПОД/ФТ перешло в этап функционирования, основная нагрузка перешла на уровень национальных антиотмывочных систем. Рекомендации FATF обязывают страны формировать и развивать собственные системы ПОД/ФТ, содержащие ряд обязательных элементов, требующих закрепления в законодательной базе и полного исполнения. К таким элементам относятся: признание отмывания преступных доходов и финансирования терроризма уголовными преступлениями; создание специализированного государственного органа, уполномоченного собирать и анализировать информацию о фактах отмывания денег и финанси-

вания терроризма (подразделение финансовой разведки); обязанность финансовых институтов проводить процедуры ПОД/ФТ; проведение странами национальной оценки рисков ОД/ФТ и разработки наиболее эффективных мер их противодействию; идентификация финансовыми организациями своих клиентов, сбор сведений о финансовых операциях, связанных с ОД/ФТ и их передачи в подразделение финансовой разведки; участие в международном взаимобмене сведениями об отмывании преступных доходов и финансировании терроризма. К 2003 г. большинство стран мира сформировали основы национальных систем ПОД/ФТ и приступили к реализации главной их задачи -выявлению финансовых ресурсов подозрительного происхождения и ограничение возможности их использования. Исходя из содержания задачи и перечисленных элементов представляется возможным дать определение национальной системы ПОД/ФТ, в качестве которого предлагается понимать совокупность отношений хозяйствующих субъектов, государственных органов, финансовых и нефинансовых организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом, связанных с предупреждением, выявлением и пресечением действий, направленных на отмывание преступных доходов и финансирование терроризма.

В России законодательные инициативы в сфере ПОД/ФТ исходят от Росфинмониторинга, Банка России, Министерства финансов, Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности. Реализация антиотмывочных требований на практике осуществляется всеми финансовыми организациями и широким кругом экономических агентов частного сектора, в надзоре за исполнением участвуют органы прокуратуры, судебная система. Каждый новый шаг в реализации международных антиотмывочных стандартов повышает расходы финансовой системы и государственного бюджета, что влечет увеличение стоимости финансовых услуг и сокращение бюджетных ресурсов на социальные и экономические проекты. Взвешенное развитие отдельных элементов государственной системы ПОД/ФТ требует их научно обоснованного всестороннего исследо-

вания. Под национальной системой противодействия теневому капиталу (национальной системой ПОД/ФТ) предлагается понимать совокупность отношений хозяйствующих субъектов, государственных органов, финансовых и иных организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом, связанных с предупреждением, выявлением и пресечением деяний, направленных на легализацию теневого капитала.

Отсутствие в стране хотя бы одного из обязательных элементов национальной системы ПОД/ФТ расценивается FATF как нежелание участвовать в международной системе ПОД и грозит применением к такой стране соответствующих санкций. При этом FATF не раскрывает сами методы реализации установленных требований, что порождает различные подходы к построению национальных систем ПОД/ФТ. Следует отметить, что требования к организационно-юридической составляющей международных стандартов, такие как признание за отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма уголовной ответственности, а также создание особого государственного органа, ответственного за сбор и анализ финансовой информации, а также ее передачу в соответствующие контрольные (налоговые, таможенные и др.) и правоохранительные органы для расследования и применения наказаний, на данном этапе реализованы во всех без исключения странах.

Следует отметить, что до сих пор отсутствует единый общепринятый термин, означающий комплекс процедур, непосредственно воздействующих на кругооборот преступных доходов. В научной литературе и в официальных документах, как правило, используются дефиниции «противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (Россия, Казахстан, Таджикистан и др.), «противодействие отмыванию денег» США, страны ЕС) и «финансовый мониторинг» (Украина) [10]. Термины объединяют широкий спектр мер, в ряде которых финансовая система практически не задействована, например, принятие законов, создание подразделения финансовой разведки, международное сотрудничество. Неправомерность использования слова «легализация» при-

менительно к преступлениям, и достаточно узкое смысловое наполнение словосочетания «финансовый мониторинг» вызывают критику среди ученых в области экономики и юриспруденции [11–13].

В целях формирования комплексного научного фундамента исследования процессов, происходящих в финансовой сфере при обращении в ней теневого капитала, предлагаем рассматривать противодействие отмыванию денег как совокупность институциональных и финансовых отношений, связанных с распределением полномочий и издержек между всеми государствами (территориями), между государством и финансовым сектором по выявлению и предупреждению операций по отмыванию денег, а также сбору информации о них, обработке, анализе и передаче ведомствам, ответственным за расследование и наказание виновных.

Международные антиотмывочные стандарты постоянно расширяют список видов деятельности, которые должны быть охвачены процедурами финансового мониторинга. Наряду с финансовыми организациями (банки; кредитные, инвестиционные, лизинговые, факторинговые, страховые организации; пенсионные, инвестиционные и иные фонды; трасты; хедж-фонды и др.) в этот список были включены иные виды деятельности, так или иначе связанные с большим оборотом денежных средств, – ломбарды, автозаправочные станции, предприятия розничной торговли, организаторы игр, основанных на риске (казино, лотереи и т. п.), а также организаций, исполняющих функции посредничества, в том числе в финансовых операциях (сделках) – адвокатура, нотариат, риелторы.

Процедуры и методы финансового мониторинга, составляющие содержание международных стандартов FATF, сводятся к решению двух основных задач. Первая задача – установление действительных участников каждой финансовой операции или сделки (идентификация участников). Вторая – выяснение ее реального экономического смысла. В итоге должны быть восстановлены скрытые финансовым механизмом отмывания денег связи между преступными доходами, их владельцами и преступлением.

В 2012 году 40 Рекомендаций были реформированы: был провозглашен риск-ориентированный подход в сфере ПОД/ФТ, последовали существенные изменения в содержании проверок состояния дел в национальных антиотмывочных системах. Основной новацией стал акцент на работу государств с оценкой присущих их финансовым системам рисков со стороны теневого капитала, требование о проведении каждой страной такой оценки и разработке стратегии по их нивелированию. Вместе с тем, FATF продолжает настаивать на строгом выполнении мер по ограничению рисков, которые сам международный антиотмывочный орган признает высокими. К ним относятся операции с наличными деньгами, с электронными денежными средствами, переводы денег без открытия счета, перевозка наличных денег через границу. FATF вводит лимиты для таких операций и требование об обязательном фиксировании сведений о фактах превышения таких лимитов. К высоким рискам в сфере ПОД/ФТ международный орган относит также отношения банков со своими корреспондентами, а также с некоторыми категориями клиентов, такими как уличенные в терроризме или экстремизме, или публичные должностные лица, наделенные властью и полномочиями, позволяющими им обходить антиотмывочные процедуры у себя в стране и даже в других странах.

Мощь международной антиотмывочной системы определяется приверженностью ее создателей – крупнейших экономик мира, сосредоточивших большую часть финансовых ресурсов человечества – остановить рост теневой экономики и, в первую очередь, организованной преступности, а также строгим исполнением FATF своих функций по взаимному контролю и финансовым санкциям. Наиболее строгие меры за несоблюдение антиотмывочных стандартов были приняты в 2012 году к Ирану и КНДР. Практически полная финансовая изоляция этих стран в результате цепной реакции банков на санкционное решение FATF существенно ухудшило не только положение их финансовых систем и экономик, но и состояние общества в целом. Смягчение санкций в отношении Ирана в 2016 году в ответ на модификацию национальной антиотмывочной системы значительно улучшило макроэкономические показатели и социальную ситуацию в

этой стране. На сегодняшний день антиотмывочные законы приняты во всех странах мира, FATF стала одной из влиятельнейших международных организаций, а принимаемые ею решения оказывают беспрецедентно глубокое влияние на все сферы жизни человечества. В этой связи международные антиотмывочные стандарты нуждаются в серьезных исследованиях для формирования научно обоснованного фундамента корректировки инструментов воздействия на глобальные и национальные финансовые отношения.

Вместе с тем накопленные наукой знания об отмывании денег и взаимосвязях, возникающих в ходе борьбы с ним, можно охарактеризовать как фрагментарные и явно недостаточные для комплексного управления ситуацией в этой сфере. Собственно, даже сам масштаб явления до сих пор остается малоизученным аспектом науки, что сдерживает инвестиции в антиотмывочные механизмы, не имеющие ориентиров для оценки своей рациональности. Отсутствие инструментов для точной и быстрой оценки объема отмывания денег подавляет стимулы к прогрессу в антиотмывочной сфере. Единичные исследования в указанном направлении всего лишь обозначили подход, максимально адекватный поставленной задаче, и отражают работу по поиску параметров, на основе которых следует проводить оценку масштаба отмывания денег. Наиболее перспективным признано эконометрическое моделирование спроса банковской системы на наличные денежные средства с выделением в общей массе таких денег трех частей, связанные с данными, характеризующими спрос на наличные деньги со стороны легальной экономики, теневой деятельности и с отмыванием преступных доходов. Выводы, полученные на основе таких моделей, построенных для банковских систем Италии, Германии и ряда других стран, свидетельствуют о неопределенности полученных результатов и невозможности на их основе принимать должные в исследуемом вопросе меры [14–16]. Это свидетельствует о широком поле для исследователей в направлении формирования научных основ противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма.

Список литературы

1. Al Capone. FBI. URL: <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/al-capone>
2. Becker G. Crime and Punishment: An Economic Approach / G. Becker // Journal of Political Economy. – 1968. – Vol. 76, No. 2. – Pp. 169–217.
3. Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» (Вена, 20.12.1988) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121092/
4. The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on money laundering. 1990. URL: <https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%201990.pdf>
5. Convention on laundering, search, seizure, and confiscation of the proceeds from crime. European Treaty Series. Strasbourg, 1990. №141. URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/141>
6. Международная Конвенция о борьбе с финансированием терроризма (Нью-Йорк, 9 декабря 1999) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/terfin.shtml
7. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Палермо, 15 ноября 2000г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml
8. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Мерида, 31 октября 2003 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml
9. IX Special Recommendations. URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/ixspecialrecommendations.html>
10. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, №25, ст. 171) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20/print>

11. Кобец П.Н. Понятие и генезис легализации преступных доходов / П.Н. Кобец // Легализация преступных доходов и коррупция в органах государственной власти: теория, практика, техника противодействия [Текст]: сб. статей / под общ. ред. В.М. Баранов, Л.Л. Фитуни. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2010 – С. 367–384.
12. Конев А.Н. Логико-правовой анализ понятия «легализация» [Текст] / А.Н. Конев // Философия права. – 2010. – №6 (43). – С. 16–20.
13. Танющева Н.Ю. Противодействие отмыванию денег и финансовый мониторинг: теоретико-методологический анализ [Текст] / Н.Ю. Танющева, Н.Н. Куницына // Финансы. – 2020. – №7. – С. 36–43.
14. Ardizzi G., Petraglia C., Piacenza M. [et al.]. Money laundering as a crime in the financial sector: A new approach to quantitative assessment, with an application to Italy // Journal of Money, Credit and Banking. – 2014. – No.46 (8). – P. 1555–1590.
15. Tanzi V. Money Laundering and the international financial system. International Monetary Fund, National Bureau of Economic Research. – 1996. – IMF Working Paper No. 96/55. – 18 p.
16. Deutsche Bundesbank. Cash demand in the shadow economy. Monthly Report. March, 2019. – Pp. 43–58.

Танющева Наталия Юрьевна – канд. экон. наук, доцент кафедры мировой экономики и управления ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет», Россия, Астрахань.