

ОРГАНИЗАЦИЯ БОРЬБЫ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

В обзоре рассматривается роль банков в борьбе с отмыванием денег, а также проблемы развития международного сотрудничества в организации такой борьбы.

Ускорение процессов глобализации и широкое использование новейших технологий облегчают обращение "грязных" денег и затрудняют идентификацию их владельцев. По оценкам МВФ, операции по отмыванию денег составляют 2-5 проц. мирового ВВП (800–2000 млрд долл.). Финансовые учреждения и особенно банки призваны сыграть главную роль в борьбе с отмыванием денег, так как они занимают центральное место в экономическом и финансовом обороте.

Борьба с отмыванием денег во французских банках

13 мая 1996 г. во Франции был принят закон о борьбе с отмыванием денег, который устанавливает за участие в отмывании денег наказание в виде пятилетнего тюремного заключения и штрафа в 2,5 млн фр. Этот штраф может быть повышен до 5 млн фр., если будет установлен факт систематического занятия банка отмыванием, использования с этой целью профессиональных функций банковских сотрудников или организации преступной группы.

Французские банки могут нести гражданскую или уголовную ответственность при невыполнении следующих возложенных на них обязательств:

- знание клиентов и источников средств, проходящих по их счетам;
- обязанность и умение сотрудников банка должным способом реагировать на подозрительные операции клиентов;
- контроль за операциями клиента, позволяющий вовремя выявить его любое аномальное поведение;

– сотрудничество с органами, занимающимися борьбой с отмыванием денег, в первую очередь с Ведомством по борьбе с незаконным финансовым оборотом ТРАКФИН (TRACFIN – Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), который является органом экономической разведки при министерстве экономики, финансов и промышленности, и Центральным управлением по борьбе с крупными финансовыми злоупотреблениями (Office central de repression de la grande delinquance financière). Агенты ТРАКФИН имеют своих информаторов во всех крупных банках.

Во Франции вкладчики обязаны представить в банк объяснение (с приложением соответствующих документов) о том, куда, кому и зачем направляются деньги, если их сумма составляет от 3 тыс. до 250 тыс. франков. Если сумма вклада превышает 250 тыс. фр., вкладчик должен заключить с банком договор, в котором указывается адрес зарегистрированного на территории Франции юридического лица – посредника, являющегося гарантом финансовой дисциплинированности вкладчика.

В повседневной практической деятельности банков выполнение этих обязательств является весьма непростым делом, так как банковские служащие должны одновременно проявлять бдительность, сохранять профессиональные секреты и соблюдать принцип невмешательства в дела своих клиентов.

Крупные французские банки по-разному организуют борьбу с отмыванием денег: если одни используют для этого службы внутреннего контроля, то другие – принципы деловой этики (деонтологии), третьи – специальные инспекции, четвертые – юридические службы и т.д. Во всех этих случаях на банковских служащих, непосредственно контактирующих с клиентами, возлагается обязанность идентифицировать “сомнительных” клиентов, обращая особое внимание на операции, сумма которых превышает 1 млн франков (для операций с наличными – 50 тыс. франков).

Один из крупнейших французских банков “Банк насьональ де Пари” (БНП), осуществляющий операции в 80 странах мира и потому сталкивающийся с необходимостью соблюдать законодательство разных стран, пытается решать задачи борьбы с отмыванием денег с помощью службы внутреннего контроля, в рамках которой созданы специальные структуры, занимающиеся оценкой и контролем возможных рисков. В БНП такие структуры на разных уровнях управления были созданы в 1994 г. По мнению службы внутреннего контроля БНП, участие банка в отмывании денег усиливает следующие риски:

- риск подрыва репутации банка или его имиджа;
- юридический риск, связанный с нарушением законов, договорных обязательств или регулирующих нормативов;
- управленческий риск, обусловленный тем, что операции по отмыванию денег могут нарушить внутренние процедуры в банке;
- риск, связанный с возможными злоупотреблениями некоторых сотрудников банков (как отмечалось выше, с 1996 г. такого рода злоупотребления стали уголовно наказуемы).

Банк может также столкнуться с усилением кредитного риска, особенно в том случае, если его контрагент будет заниматься противоправной деятельностью.

Чтобы противостоять всем этим рискам, БНП предпринял ряд мер, главными из которых являются следующие.

1. Возложение ответственности за борьбу с отмыванием денег на высшее руководство банка. Председатель правления банка направил руководителям банковских подразделений специальное письмо, в котором была подчеркнута необходимость борьбы с отмыванием денег на всех уровнях. При этом специально подчеркивалось, что “никакая самая высокая рентабельность банковской операции не должна быть важнее честности”. С 1991 г. в рамках БНП действуют внутренние правила, касающиеся борьбы с отмыванием денег. Эти правила требуют от служащих банка знать своих клиентов, отслеживать их поведение и своевременно информировать власти о всех подозрительных случаях и операциях. Кроме того, они требуют от руководителей всех уровней разработки и осуществления планов контроля. Эти правила пересматривались в 1993, 1996 и 1997 гг. в связи с изменениями французского законодательства. Все эти изменения немедленно доводились до сотрудников. Внутренние правила БНП имеют преимущество перед законами тех стран, где предусматриваются менее жесткие меры по борьбе с отмыванием денег. Для филиалов и отделений БНП в тех странах, где действует более жесткое законодательство, во внутренние правила вносятся дополнительные требования. Таким образом, БНП пытается учесть особенности законодательства всех стран, в которых ему приходится осуществлять свои операции. В 1998 г. в банке была принята специальная инструкция, касающаяся роли банковских операторов в области точной идентификации клиентов и партнеров (контрагентов), их юридического статуса и сферы деятельности.

2. Назначение в отделениях банка, расположенных в странах с более жестким законодательством (США, Великобритании и др.), специального сотрудника,

отвечающего за выполнение действующих в данной стране правил и норм (compliance officer). Он включается в состав рабочих групп, организуемых в филиалах и отделениях банка, редактирует местные инструкции и следит за их выполнением. Общую координацию деятельности таких сотрудников осуществляют в БНП два координатора: один для французских филиалов и отделений и второй – для зарубежных.

3. Подготовка и обучение всех сотрудников банка по вопросам борьбы с отмыванием денег, организуя с этой целью специальные семинары, курсы и т.д. Для сотрудников, занятых в отделениях банка в некоторых странах и регионах (например, на Багамах), необходимость предварительного обучения методам борьбы с отмыванием включена в трудовой контракт.

4. Создание и совершенствование информационной базы о клиентах. В рамках Дирекции по организации и информационной системе банка создано специальное подразделение по контролю за операциями, которые потенциально могут быть связаны с отмыванием денег. Наиболее тщательно собирается и регистрируется информация о счетах, операции с которыми ведутся с использованием наличных денег или имеют значительные объемы. Учитываются также случайные клиенты и анонимные операции. При этом каждый из филиалов БНП может иметь специальный механизм такого учета. Например, отделение банка в Бретани собирает о клиенте следующие данные: сфера деятельности, идентификация источника денежного потока и его назначения, сумма операции, периодичность операций и т.д.

5. Организация системы внутреннего контроля в БНП на четырех уровнях:

- на первом, низшем уровне каждый банковский служащий должен в пределах своих функций и полномочий соблюдать действующие процедуры и обеспечивать законность проводимых операций;

- на втором уровне контроль осуществляется периодически; его цель – обеспечить качество и постоянство контроля на первом уровне;

- на третьем уровне функциональный контроль осуществляет внутренняя служба аудита;

- на четвертом, высшем уровне контроль осуществляется Генеральной инспекцией банка – специальным органом при председателе правления, который призван оценивать результаты и выявлять нарушения в функционировании системы внутреннего контроля.

6. Генеральная инспекция БНП – единственный орган, выполняющий функции связи с официальными органами, например, с ТРАКФИНОм. В Генеральной инспекции сосредоточена вся информация о подозрительных операциях, поступающая от всех филиалов и отделений банка и затем направляемая в официальные органы. Кроме того, Генеральная инспекция разрабатывает методологию внутреннего аудита, включая проблемы борьбы с отмыванием денег. Ее члены представляют банк в соответствующих профессиональных комиссиях и организациях Франции и ЕС.

Как считают некоторые эксперты, невысокая эффективность борьбы с отмыванием “грязных” денег во многом объясняется незнанием технологии такого отмывания, тем более что в разных финансовых центрах зачастую используются разные механизмы отмывания. В последнее время основное внимание уделяется разработке юридических правил и норм, тогда как вопросы изучения самой технологии отмывания остаются в стороне. Как правило, процесс отмывания денег включает три функции:

- внедрение “грязных” денег в экономическую и финансовую систему;

- ”запутывание” потоков этих денег с помощью различных операций, в том числе через “налоговые гавани”;

- интеграция отмытых денег в легальный оборот без риска быть обвиненными в их незаконном происхождении.

Как считает Ж. де Мейяр (J. de Maillard), главная ошибка многих специалистов состоит в том, что они смешивают три названные выше функции с этапами отмывания денег. На деле реальность гораздо сложнее, и все чаще дело обходится без чемоданов с огромными суммами наличных денег. В результате борьба приводит к тому, что в сети попадает “мелкая рыбешка”, тогда как “крупные особи” остаются безнаказанными. Используемая технология отмывания денег зависит от таких факторов, как природа или происхождение “грязных” денег, их объем, периодичность отмывания: ясно, что, например, 100 тыс. фр. отмываются время от времени совсем не так, как 1 млн долл. в неделю. Кроме того, “отмыватели” учитывают законодательства и профессиональные требования к деятельности банков и других финансовых институтов в разных странах. Они исходят из того, что респектабельность финансового центра, на котором им удастся отмыть свои средства, может служить прекрасной гарантией легитимности их капиталов. Приходится признать, что отмывание денег является настоящим ремеслом, требующим от его участников высокого профессионализма. В то же время борьба с этим явлением началась сравнительно недавно, так что банкиры и финансисты еще не приобрели привычки спонтанно отказываться от капиталов, являющихся “сырьевым ресурсом” для их профессии.

Однако времена быстро меняются, и сегодня отмывание денег все больше превращается в проблему, способную дестабилизировать мировую экономику и финансы, а также подорвать репутацию наиболее известных финансовых учреждений и банков. С каждым днем риски, связанные с криминализацией экономики, возрастают, и это заставляет страны разрабатывать законодательные и иные меры борьбы с отмыванием денег.

Во Франции к настоящему времени принято четыре закона:

Закон от 12 июля 1990 г. об участии банков и финансовых институтов в борьбе с отмыванием денег обязывал названные учреждения информировать ТРАКФИН обо всех вызывающих подозрение операциях.

Закон от 29 января 1993 г. расширил сферу действия предыдущего закона за счет борьбы с операциями организованной преступности.

Закон от 13 мая 1996 г. касается борьбы с отмыванием денег от всех видов преступной деятельности. Кроме того, он предоставил ТРАКФИНу право обмениваться информацией с аналогичными зарубежными организациями.

Закон от 2 июля 1998 г. обязывает специалистов по операциям с недвижимостью проявлять бдительность и информировать ТРАКФИН о подозрительных сделках.

Основой французской системы является возможность нарушения банковской тайны в случае направления декларации в официальные органы, занимающиеся борьбой с отмыванием денег. Однако, в отличие от США и Австралии, где такие декларации должны посылаться автоматически, французские финансовые учреждения сами должны решать, является ли та или иная операция подозрительной.

По данным министерства экономики и финансов Франции, с февраля 1991 г. до конца 1998 г. ТРАКФИН зарегистрировал 6109 деклараций о подозрительных сделках, при этом их численность возросла со 179 в 1991 г. до 1244 в 1998 г., то есть почти в семь раз. Таким образом, в последние годы ежемесячно регистрируется более 100 деклараций. За рассматриваемый период на основе полученных деклараций ТРАКФИН передал в прокуратуру 318 досье, в том числе только в 1998 г. – 105 досье на общую сумму в 2,7 млрд фр. По свидетельству Ж.-П. Пейру, заместителя генерального секретаря ТРАКФИН, после трагических событий 11 сентября 2001 г. в США численность сообщений о подозрительных сделках, поступающих в ТРАКФИН, значительно возросла: если в 2000 г. поступило 2600 таких сообщений, то в 2001 г. их число возрастет до 4000. В 2000 г. на основе полученных сообщений ТРАКФИН

направил в судебные органы 156 досье, которые касались отмыывания денег на общую сумму в 5 млрд фр. Структура сообщений о подозрительных сделках в ТРАФКИН по источникам их происхождения представлена в таблице 1.

Таблица 1
Доля различных источников сообщений о подозрительных сделках в ТРАФКИН

| | Доля (в проц.) |
|---------------------------------------|----------------|
| Банки | 67,13 |
| Государственные финансовые учреждения | 13,72 |
| Пункты обмена валют | 11,88 |
| Страховые компании | 3,74 |
| Агентства недвижимости | 1,63 |
| Инвестиционные компании | 1,21 |
| Прочие учреждения | 0,70 |

Источник: Vanque magazine. – P., 2001. – № 630. – P. 18.

На совещании министров финансов “группы семи”, состоявшемся в конце сентября 1999 г., министр экономики Франции предложил ряд мер по борьбе с отмыыванием денег на международном уровне, которые сводились к следующим четырем направлениям:

1. Принятие более четких и строгих правил, предусматривающих запрещение таких практически нерегулируемых форм предприятий, как трасты, международные деловые компании или некоторые офшорные компании, а также расширение спектра деклараций, которые должны касаться подозрительных операций, связанных не только с отмыыванием денег, но и с другими видами преступной деятельности, в том числе с коррупцией. Кроме того, следует активнее привлекать к борьбе с отмыыванием денег и различного рода нефинансовых посредников, например, юридических консультантов.

2. Составление “черного списка” государств на основе таких критериев, как отсутствие законов о борьбе с отмыыванием денег, нечеткое коммерческое законодательство, отсутствие правил надзора за деятельность банков и других финансовых учреждений. Следует оказывать постоянное давление на эти “строптивые” страны, чтобы заставить их принять международно-принятые нормы и стандарты регулирования финансовой деятельности.

3. Более эффективная идентификация финансовых нарушений, чтобы международные финансовые институты могли принять специальную хартию, которая предусматривала бы в качестве условия предоставления кредитов соблюдение правил борьбы с отмыыванием денег и запрет на использование офшорных центров странами, получающими финансовую помощь от международных институтов.

4. Принятие санкций в отношении стран, которые не будут подчиняться международным правилам, вплоть до прекращения потоков государственных средств в эти страны.

Совещание министров финансов стран ЕС в октябре 1999 г. не поддержало эти предложения французского министра, однако приняло решение об интенсификации обмена между странами информацией о подозрительных сделках и об увеличении прозрачности финансовых операций.

Борьба с отмыыванием денег в Швейцарии

В Швейцарии, где закон о банковской тайне действует с 1934 г., сотрудники банка не имеют права использовать или передавать другим лицам любые сведения,

которые стали ему известны в процессе обслуживания клиента. В стране установлена уголовная ответственность сотрудников банков за разглашение ими банковской тайны, причем эта категория дел относится к делам публичного обвинения, когда дело возбуждается не по жалобе потерпевшего, а по факту самого нарушения тайны. В качестве санкции может применяться штраф в размере до 50 тыс. швейц. франков и/или тюремное заключение сроком до пяти лет.

В Швейцарии банки обязаны информировать власти о совершении физическими лицами операций на суммы, превышающие 25 тыс. швейц. франков на основании Соглашения, заключенного между швейцарскими банками. Долгое время Швейцария была страной с наиболее строго охраняемой банковской тайной, что привлекало сюда значительные вклады резидентов многих стран. Однако с середины 80-х годов в стране были приняты меры законодательного характера, направленные на активизацию борьбы с отмыванием денег.

В 1977 г. была принята «конвенция о бдительности банков» (КБД), ставшая своего рода кодексом “хорошего поведения” банков, которые призывались соблюдать принцип идентификации клиентов и их капиталов. Постепенно обязанности банкиров расширялись, так как в КБД вносились дополнения и поправки (последние в 1998 г.). Так, адвокаты – посредники при проведении финансовых операций до 1992 г. могли не раскрывать банку имена своих клиентов, в 1992 г. это положение было отменено – теперь банк обязан знать, кто доверяет ему свое состояние.

Со своей стороны, орган банковского надзора Швейцарии – Федеральная банковская комиссия (ФБК) – также разработала правила поведения, в соответствии с которыми банки должны знать экономическую подоплеку финансовых операций своих клиентов. В 1990 г. в Швейцарии стали действовать статьи, включенные в уголовный кодекс и касающиеся борьбы с отмыванием денег. В октябре 1997 г. был принят, а 1 апреля 1998 г. вошел в силу закон о борьбе с отмыванием денег в финансовой сфере. В соответствии с этим законом, принцип обязательной идентификации клиентов, который прежде касался только банков, теперь был распространен на все финансовые учреждения.

В этом законе было новшество и для банков – отныне они *обязаны* информировать официальные органы об известных им фактах отмывания денег (с 1994 г. они могли делать это по своему усмотрению). Поскольку это требование входит в противоречие с необходимостью сохранения доверия клиентов, банки воздерживались от передачи информации о подозрительных операциях, так что численность подобных сообщений была невелика.

Чтобы помочь банкам сформировать свое мнение о подозрительной операции и принять решение об информировании официальных органов, новый закон предусмотрел создание специального Бюро по коммуникациям в области отмывания денег, подчиненного Центральному управлению по борьбе с организованной преступностью. Бюро должно помочь банку подтвердить (или опровергнуть) обоснованность его подозрений и необходимость передачи соответствующей информации в компетентные органы. Вместе с тем Бюро не может требовать от банка документов, которые могли бы нарушить банковскую тайну. Как только сообщение о подозрительной сделке направлено в Бюро, банк должен блокировать имущественные счета клиента сроком на пять рабочих дней. Он может деблокировать счета, если не получит решения от компетентных органов о начале уголовного расследования по этому делу. В период деблокирования счетов банк не должен сообщать об этом клиенту или связанным с ним лицам. После введения в действие закона о борьбе с отмыванием денег ФБК рекомендовала банкам ввести в штат специального сотрудника, отвечающего за

исполнение этого закона и подготовку банковского персонала по вопросам борьбы с отмыванием денег.

Несмотря на принимаемые меры, Швейцария по-прежнему является одним из ведущих центров по отмыванию денег. Европейская комиссия оценивает объем нелегальной деятельности (организованная преступность, отмывание денег, контрабанда и др.), осуществляемую через банки и другие финансовые учреждения Швейцарии, в 1 млрд евро в год. Еще один “промысел” Швейцарии – обслуживание бегства от налогов, так как здесь предоставление недостоверных данных в налоговой декларации считается не уголовным, а административным нарушением. Уголовно наказуемым является предоставление двух и более фальшивых налоговых деклараций.

Швейцария подписала почти со всеми странами мира соглашение о судебной помощи на принципах взаимности. Однако чтобы такая помощь была оказана, представленные факты должны рассматриваться как уголовное преступление в обеих странах. Но поскольку в уголовном кодексе Швейцарии нет указания на такое преступление, как уклонение от налогов, налоговые преступники из Германии, Франции и др. стран – клиенты швейцарских банков и их филиалов, например, на Багамах или в Гонконге, могут спать спокойно. Ни один судья или налоговый орган Швейцарии не даст никакой информации иностранным следователям.

По расчетам специалистов из Базельского университета, швейцарский финансовый центр управляет 35 проц. частных авуаров в мире, что обеспечивает создание 11 проц. ВВП страны. Доля Швейцарии в активах всех офшорных центров мира составляет 27 процентов. Под защитой швейцарских “гномов” находится более 3 трлн. долл. частных иностранных состояний и авуаров, в том числе институциональных инвесторов. Сами банкиры признают, что 80 проц. клиентов доверяют свои деньги швейцарским банкам в основном из-за строгого соблюдения закона о банковской тайне. В банковском секторе Швейцарии занято 107 тыс. человек, для которых отмена банковской тайны будет иметь драматические последствия. По словам федерального министра финансов К. Villiger, “банковская тайна не является предметом переговоров, т.е. не подлежит обсуждению”.

Однако времена меняются, и Швейцарии приходится все больше считаться с требованиями других стран о необходимости более активного сотрудничества в борьбе с отмыванием денег. Так, ЕС намерено до конца 2002 г. вести переговоры и дискуссии с третьими странами, среди которых Швейцария, Лихтенштейн, Монако и др., по вопросам сближения их налоговых законодательств с европейским. В 1984 г. в ходе опроса, проведенного по инициативе Социалистической партии, церкви и профсоюзов, 73% опрошенных высказались за отмену закона 1934 г. о банковской тайне. Однако Швейцарская ассоциация банкиров выступила против под тем предлогом, что “это откроет путь тоталитарному государству, поскольку банковская тайна является гарантом личной свободы каждого человека”.

(Окончание обзора в следующем номере)

Автор обзора – Л.А. Зубченко,
канд. экон. наук, ИНИОН РАН