

ОРГАНИЗАЦИЯ БОРЬБЫ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

(Окончание. Начала в "Банки: мировой опыт" № 2/02)

Международное сотрудничество в борьбе с отмыванием денег

Ускоряющийся в последние годы процесс глобализации мировой экономики и финансов с особой остротой поставил вопрос об усилении международного сотрудничества в борьбе против отмывания грязных, или криминальных, денег, масштабы которого постоянно растут и угрожают стабильности мировой финансовой системы. Кроме того, растущие потоки грязных денег питают международный терроризм, что не только усиливает неустойчивость и непредсказуемость международных финансовых рынков, но и создает реальную угрозу миру. Сегодня борьба с отмыванием денег может иметь успех только в том случае, если она приобретет глобальный характер, то есть будет основываться на международном сотрудничестве банков и правоохранительных органов, занимающихся этой борьбой.

Демократизируя доступ стран к международной финансовой системе, в рамках которой еще недавно осуществлялся обмен в основном между 20-30 ведущими государствами, глобализация выявила необходимость соответствующего регулирования, которое должно развиваться не только на национальной и региональной, но и на более широкой международной основе. Между тем развитие такого сотрудничества явно отстает от глобальных процессов, что порождает все более частые и масштабные финансовые кризисы. К числу первых попыток развития международного сотрудничества в борьбе против отмывания денег и некоторых других финансовых преступлений, помимо заключения между странами двусторонних соглашений об оказании взаимной помощи, можно отнести деятельность Группы финансовых действий против отмывания капиталов (Financial Action Task Force – FATF), ОЭСР и Форума финансовой стабильности (Financial stability forum – FSF).

Группа финансовых действий против отмывания капиталов (ФАТФ) была создана в конце 80-х годов; сегодня ее членами являются 26 стран (практически все промышленно развитые страны) и две организации – Европейский союз и Совет по сотрудничеству стран Персидского залива. В феврале 2000 г. ФАТФ опубликовала доклад о странах и территориях, не участвующих в международной борьбе с отмыванием денег. В докладе были представлены 25 критериев классификации подобных стран.

1. Отсутствие механизмов надзора или недостаточное регулирование финансовых институтов с учетом международных правил борьбы с отмыванием денег.
2. Возможность для физических и юридических лиц управлять финансовыми институтами без соответствующего разрешения или регистрации.
3. Отсутствие мер, мешающих преступникам и связанным с ними лицам осуществлять функции управления или контроля или приобретать значительные участия в капитале финансовых институтов.
4. Наличие анонимных счетов или счетов, записанных на фиктивные имена.

5. Отсутствие законов, регулирующих правил или соглашений между органами надзора и финансовыми институтами, а также соглашений о саморегулировании финансовых институтов, которые касаются идентификации клиентов, реальных владельцев и распорядителей счетов; отсутствие программ подготовки специалистов и сотрудников финансовых институтов по вопросам борьбы с отмыванием денег.

6. Отсутствие у финансовых институтов законодательно закрепленных и/или регулируемых обязательств, касающихся обязательного хранения в течение определенного срока (пяти лет) всех документов об идентичности их клиентов, национальных и международных сделках.

7. Юридические и иные препятствия для доступа административных и судебных органов к информации, касающейся идентификации собственников и зарегистрированных трансакций.

8. Наличие механизмов охраны банковской тайны, не дающих возможности административным органам получать информацию для борьбы с отмыванием денег.

9. Наличие механизмов охраны банковской тайны, не позволяющих и судебным органам получать информацию для борьбы с отмыванием денег.

10. Отсутствие обязательной и эффективной системы для заявлений в компетентные органы о необычных или подозрительных трансакциях.

11. Отсутствие преследований и уголовных или административных санкций в отношении обязательных заявлений о подозрительных или необычных сделках.

12. Несоответствие средств идентификации, регистрации и распространения информации о предприятиях и других юридических лицах (название, юридическая форма, адрес, имена директоров и др.).

13. Наличие препятствий для идентификации финансовыми институтами собственников, бенефициаров и управляющих компаний или других юридических лиц.

14. Система регулирования, позволяющая финансовым институтам осуществлять финансовые трансакции, не зная собственника и бенефициара этой трансакции, или через посредника, и не сообщать об этом компетентным органам.

15. Наличие законов или правил регулирования, запрещающих международный обмен информацией между административными органами по борьбе с отмыванием денег, не предусматривающих создание каналов для подобного обмена информацией или подчиняющих такой обмен определенным условиям.

16. Запрет для административных органов проводить расследование или наблюдение для своих зарубежных партнеров.

17. Очевидное нежелание давать конструктивный ответ на внешние запросы (непринятие своевременных и адекватных мер, затягивание времени ответа и др.).

18. Практика ограничения международного сотрудничества органов надзора в борьбе с отмыванием денег, наблюдения и анализа подозрительных операций под тем предлогом, что подобные действия затрагивают налоговые проблемы.

19. Отказ судебных органов признавать операции по отмыванию денег серьезным правонарушением.

20. Наличие законов и правил регулирования, запрещающих международный обмен информацией между судебными органами либо связывающих такой обмен с определенными условиями, а также отказ от заключения международных соглашений о борьбе с отмыванием денег.

21. Очевидное нежелание давать конструктивный ответ на просьбу иностранных судебных органов о взаимопомощи.

22. Отказ от сотрудничества между судебными органами даже в случае признания факта правонарушения под тем предлогом, что подобные действия затрагивают налоговые проблемы.

23. Неспособность государственных властей предоставить административным и судебным органам финансовые, людские и технические ресурсы, необходимые для осуществления их функций и проведения расследований.

24. Некомпетентность или коррупция сотрудников государственных и судебных органов и органов надзора, отвечающих за проведение мер, направленных против отмыывания денег в финансовой сфере.

25. Отсутствие централизованного органа (органа финансовой разведки) или соответствующих механизмов для сбора, анализа и предоставления компетентным органам информации о подозрительных транзакциях.

На основе названных критериев ФАТФ проанализировала ситуацию в 29 странах и территориях, выделив 15 стран, не сотрудничающих в борьбе с отмыыванием денег (см. таблицу 2).

Таблица 2

Страны и территории, внесенные в список ФАТФ в 2000 г.

Страны и территории	Критерии внесения в список
Багамские о-ва	12-16, 18, 21, 22, 23, 25; частично: 5, 10, 11, 20
Доминиканская респ.	4, 5, 7, 10-17, 19, 23, 25
Израиль	10, 11, 19, 22, 25; частично: 6
Каймановы о-ва	1, 5, 6, 8, 10, 11, 13-18, 23; частично: 2, 3, 7, 12
Кука о-ва	1, 4-6, 10-12, 14, 18, 19, 21-23, 25
Маршалловы о-ва	1-8, 10-12, 14, 19, 23, 25; частично: 15-17
Ливан	1, 2, 7-11, 14-16, 18-20, 24, 25
Лихтенштейн	1, 10, 15-18, 20, 21, 23; частично: 5, 13
Науру	1-8, 10-12, 14, 19, 23-25
Ниуэ о-в	1-5, 10-12, 14, 15, 25
Панама	7, 8, 13, 15-19; частично: 10
Филиппины	1, 4-6, 8, 10, 11, 14, 19, 23, 25
Россия	1, 4, 5, 10, 11, 17, 21, 23, 24, 25; частично: 6
Сент-Киттс и Невис о-ва	1-13, 15-19, 23, 25
Сент-Винсент и Гренадины о-ва	1-6, 10-13, 15, 18, 22-25; частично: 16

Источник: Problemes econ. – P., 2000. – № 2674. – P. 7-8.

Остальные 14 стран и территорий из обследованных 29 не были признаны “не сотрудничающими”; к ним относятся: Антигуа и Барбадос, Белиз, Бермудские о-ва, Виргинские о-ва, Кипр, Гибралтар, Гернси, о-в Мэн, Джерси, Мальта, о-в Маврикий, Монако, Самоа и Сент-Люсия. ФАТФ рекомендовала внесенным в список странам принять немедленные меры для совершенствования своего законодательства и практики. Всем финансовым институтам, ведущим операции с названными странами, рекомендовалось проявлять особую бдительность и своевременно предпринимать необходимые меры. Было заявлено, что в отношении стран и территорий, отказывающихся от проведения реформ, страны-члены ФАТФ могут применять

определенные санкции. К числу возможных санкций относятся эмбарго на крупные контракты, замораживание кредитов по линии МВФ и Всемирного банка, дополнительные трудности в открытии банковских счетов для физических и юридических лиц, закрытие корсчетов и т.д. Кроме того, министры финансов стран “большой семерки” рекомендовали банкам своих стран усилить бдительность в отношении стран, внесенных в список ФАТФ

. В начале сентября 2001 г. ФАТФ опубликовала новый список государств, не принимающих должных мер по борьбе с отмыванием грязных денег. Хотя ряд стран (Израиль, Лихтенштейн, о-ва Кука и др.) был исключен из “черного списка”, Россия осталась в нем, несмотря на то, что в стране были приняты определенные меры по борьбе с легализацией преступных доходов. Так, Россия ратифицировала европейскую конвенцию 1990 г. по борьбе с отмыванием денег, приняла закон “О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем” (он вступает в силу с 1 февраля 2002 г.) и решение о создании службы финансовой разведки, которая существует во многих странах и занимается отслеживанием подозрительных сделок. Одобрив эти меры, эксперты ФАТФ вместе с тем заявили о своем желании посмотреть, как будет практически действовать названный закон, будет ли орган финансового мониторинга наделен соответствующими полномочиями, обладать достаточными средствами и кадрами. Таким образом, при благоприятном развитии событий Россия сможет покинуть “черный список” не ранее, чем через один или полтора года.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), объединяющая наиболее экономически развитые страны, также проявляет все больший интерес к финансовым правонарушениям, в первую очередь связанным с уклонением от налогов. По оценке экспертов ОЭСР, “нечестная налоговая практика” не только искажает торговые и инвестиционные потоки и разрушает национальные налоговые базы, но и наносит значительный материальный ущерб: так, развивающиеся страны теряют от нее ежегодно 50 млрд., а США – 70 млрд. долл. На основе ряда критериев эксперты ОЭСР составили список из 35 таких стран и территорий, являющихся “банковским и налоговым раем”. Главным критерием является отсутствие в этих странах и территориях налогообложения или взимание низких (минимальных) налогов на доходы от финансовой и иных видов деятельности, что использовалось резидентами других стран для бегства от налогов. Другим критерием явилось наличие четырех ключевых факторов, которые превращают ту или страну или территорию в “налоговый рай”: 1) наличие доходов от финансовой или иной деятельности, облагаемых по низкой или нулевой ставке; 2) отказ от предоставления информации о действующем режиме налогообложения; 3) отсутствие гласности (транспарантности) относительно действующего режима, что не позволяло осуществлять регулирование или контроль; 4) наличие законодательства, позволяющего создавать компании под контролем иностранцев. Таким образом, наличие законодательства, позволяющего освобождать доходы от налогообложения, является необходимым, но недостаточным условием для того, чтобы считать страну или территорию “налоговым раем”. Для этого нужно, чтобы это законодательство реально действовало и масштабы бегства от налогов в соответствующую страну были значительными по сравнению с масштабами ее внутренней экономики.

Форум финансовой стабильности (Financial stability forum – FSF) был создан 14 апреля 1999 г. в Вашингтоне министрами финансов и управляющими центральными банками стран “большой семерки”. Возглавил FSF генеральный директор Банка

международных расчетов (БМР) А. Crockett; секретариат Форума находится в Базеле (Швейцария). Перед FSF стоят три главные задачи: 1) оценка слабостей международной финансовой системы; 2) разработка и надзор над мерами, необходимыми для устранения этих слабостей; 3) совершенствование координации и обмен информацией между различными органами, отвечающими за обеспечение финансовой стабильности. Одной из рабочих групп FSF было поручено изучить влияние офшорных финансовых центров (ОФЦ) на стабильность международной финансовой системы и сформулировать соответствующие рекомендации. Группа представила доклад, который был одобрен FSF 26 марта 2000 г. По мнению экспертов FSF, самое общее определение ОФЦ сводится к следующему: это юрисдикции, в которых нерезиденты осуществляют значительный объем операций, превышающий объем операций резидентов. К ним могут применяться следующие критерии (не обязательно все сразу):

- низкие (или нулевые) налоговые ставки на доходы от промышленной, коммерческой или инвестиционной деятельности;
- отсутствие взимания налогов у источника;
- минимальное и гибкое регулирование деятельности предприятий;
- минимальные и гибкие системы надзора;
- льготный режим использования инструментов управления портфелем;
- очень высокий уровень конфиденциальности;
- различные льготы для нерезидентов.

Из 42 ОФЦ, изученных рабочей группой FSF, было выделено 25 центров, отказывающихся от международного сотрудничества в деле разработки общих правил и норм, которые были разделены на три группы в зависимости от качества финансового надзора и готовности страны или территории к международному сотрудничеству. Предложенный Форумом механизм исправления положения предусматривает несколько этапов, в ходе которых ОФЦ должны предпринять определенные меры по совершенствованию надзора и развитию сотрудничества с другими органами. При этом каждый ОФЦ должен заявить о своем намерении ввести адекватные нормы, осуществить самооценку действующих в стране норм и их соответствие международным нормам, выявить дефицит норм и провести экспертную оценку действующей системы надзора с участием экспертов из третьих стран.

Публикация трех названных выше списков вызвала многочисленные комментарии специалистов, которые отмечали явную субъективность их составителей. Так, в список ФАТФ “забыли” внести о. Джерси, по политическим соображениям не внесли Китай и под давлением – Монако. В списке ОЭСР отсутствует американский штат Делавер, являющийся настоящим “налоговым раем”. Хотя списки во многом совпадают, наблюдающееся несовпадение и неполнота списков создают риск политических манипуляций. Некоторые специалисты предлагают создать международную комиссию, включающую признанных специалистов и независимых экспертов, которые приняли бы во внимание все аспекты проблемы функционирования и классификации ОФЦ и “налоговых гаваней”. Опираясь на анализ существующей практики, комиссия могла бы разработать минимальные экономические, финансовые, юридические и судебные правила, необходимые в условиях глобализирующегося мира. Только на этой основе можно было бы составить список стран и территорий, которые не соответствуют определенным критериям. К сожалению, это вряд ли возможно в ближайшее время, поскольку большинство стран по различным причинам (политическим, социально-экономическим и др.) предпочитают принимать собственные меры и часто под тем или иным предлогом не идут на сотрудничество с другими странами. Наиболее показателен в этом отношении пример Швейцарии, доля

которой в активах всех офшорных центров составляет 27 проц. и которая не внесена ни в один из представленных списков.

Споры ведутся и вокруг рекомендаций по борьбе с отмыванием денег. Некоторые специалисты предлагают предпринимать против стран-нарушителей многосторонние акции, никому при этом не оказывая особых предпочтений. В частности, предлагается, чтобы МВФ и Всемирный банк включали меры по борьбе с финансовыми махинациями в свои программы. Ряд экспертов отмечают фактическую бездеятельность правительств многих стран в борьбе с отмыванием денег, несмотря на громкие декларации о необходимости такой борьбы. Ж. де Мейяр объясняет подобную бездеятельность правительств прежде всего тем, что ОФЦ выполняют в международной торговле и обмене ряд полезных и важных юридических и финансовых функций, которые никто не хочет ограничивать. Однако эти функции не должны оправдывать несоблюдения элементарных правил в ОФЦ, где тесно переплетаются легальная и криминальная экономика, границы между которыми становятся все более размытыми и нечеткими. Сегодня провести грань между “хорошей” и “плохой” экономикой часто бывает практически невозможно, так как легальная экономика часто стремится стать нелегальной, когда этой ей нужно, а криминальная экономика не может вечно жить в “черной дыре” и стремится легализоваться. “Короче говоря, – подчеркивает Ж. де Мейяр, – легальная экономика криминализуется, а криминальная стремится приобрести внешность легальной экономики, и именно ОФЦ находятся в основе механизма, с помощью которого и происходят эти странные мутации”. Таким образом, ОФЦ существуют потому, что слишком многие нуждаются в их услугах. Кроме того, процесс отмывания денег сопровождается “отмыванием людей”, которые в результате должны выглядеть законными владельцами отмываемых средств, что значительно усложняет сам процесс отмывания, поскольку в него вовлекаются сотни и даже тысячи физических и юридических лиц.

Ж. де Мейяр предлагает радикально изменить направления борьбы и принять новые планетарные правила игры, а не “латать дыры” в действующих законах. “Если мы хотим навести порядок в нашем общемировом доме, мы должны согласиться на принятие общего закона для решения общей проблемы. Создавая ВТО, мы создали планетарного жандарма для охраны свободной конкуренции. Почему то, что возможно для освобождения рынков, мы не можем сделать для гарантии этического минимума?” Он выдвигает несколько конкретных предложений, не требующие никаких материальных затрат, но наталкивающихся на непреодолимые политические барьеры, поскольку страны ОЭСР, которые могли бы навязать эти меры всему миру, не осмеливаются это сделать. Суть этих предложений заключается в следующем:

– Создать мировой реестр компаний и других юридических лиц во всех формах. Подобные реестры есть во многих странах, однако они не стандартизованы (и потому трудно совместимы) и часто недоступны широкой публике. Юридические лица, внесенные в реестр, обязаны сообщать о любой сделке. В англосаксонских странах широко распространены доверительные операции (трасты), которые часто используются для злоупотреблений и отмывания денег, поскольку позволяют легко скрывать действительных собственников средств. Подобная практика должна быть прекращена. Мировой реестр юридических лиц должен контролироваться Международным контрольным органом (Autorité internationale de contrôle – AIC), который с помощью интернета сможет консультироваться с любым органом в любой стране мира. AIC будет обладать данными, позволяющими идентифицировать собственников и руководителей любой компании, публикациями годовых отчетов всех компаний и т.д. Это даст ему возможность быстро узнавать, кто что сделал и для кого.

– Создание международным сообществом АИС (например, при ООН или ВТО), который выполнял бы функцию охраны банковской тайны и не позволял бы использовать действующие механизмы в преступных целях. Эта система могла бы действовать следующим образом: компания, которая по тем или иным соображениям не хотела бы публиковать данные о своей деятельности, должна послать соответствующие документы в АИС. Если последний признает просьбу обоснованной, он сохранит информацию о компании и предоставит ее только судебным органам по их запросу для соответствующего расследования. Что касается налоговой тайны, то в открытом мире она перестанет существовать и быть предлогом для отказа от сотрудничества с судебными органами.

– Обязательное осуществление всех трансфертов международных финансовых активов через специальный орган, уполномоченный АИС. Каждый трансферт должен содержать информацию, позволяющую обеспечить слежение за движением средств. Если, например, прокурор захочет проследить за переводом подозрительных комиссионных, он может обратиться в орган по переводу средств и через некоторое время получить данные о движении средств из начального пункта в конечный. В этом случае АИС будет играть роль буфера, регистрирующего все подобные запросы, чтобы избежать злоупотреблений и обеспечить конфиденциальность операций. В эпоху электроники судебные органы могут расследовать путь движения финансовых потоков за несколько часов или, в крайнем случае, дней, тогда как сегодня в лучшем случае для этого требуется не менее шести месяцев, если конечно след не теряется в ОФЦ.

В целом, заключает Ж. де Мейяр, нынешние трудности организации борьбы с отмыванием денег носят не технический, а политический характер, поэтому сегодня как никогда важно мобилизовать на такую борьбу общественное мнение, которое должно усилить свое давление на органы, принимающие решения.

Идея о том, что финансовая глобализация предполагает усиление ответственности всех действующих лиц в международной финансовой системе получает все большее распространение в мире. В результате постепенно складывается консенсус относительно необходимости разработки новых международных правил и норм, касающихся большей гласности деятельности юридических лиц, финансового регулирования, контроля и сотрудничества, чтобы устранить – насколько это возможно – отрицательные последствия хаотичной и неконтролируемой финансовой глобализации. Недавние трагические события в США еще раз подтверждают необходимость усиления международного сотрудничества в борьбе с организованной международной преступностью и терроризмом, важнейшей составной частью которой является борьба с отмыванием грязных капиталов.

Литература:

1. Maillard J. de. Finance internationale: L'envers du décor // Politique intern. – P., 2001. – № 97. – P. 403-420.
2. Peyrou J.-B. Depuis le 11 septembre, le nombre de déclarations de soupçon s'accroît // Banque magazine. – P., 2001. – № 630. – P. 16-18.
3. Wechsler W.F. Follow the money // Foreign affairs. – N.Y., 2001. – Vol.80, № 4. – P.40-57.
4. Ziegler J. Mort programmée du secret bancaire suisse // Monde diplomatique. – P., 2001. – A. 48, № 563. – P.12.
5. Francq T., Damais A. Comment fonctionnent les centres offshore? // Problèmes écon. – P., 2000. – 19 juill. – № 2674. – P. 1-3.

6. Quels sont les pays concernés?: La liste de l'OCDE // Ibid. – P. 3-5.
7. Quels sont les pays concernés?: La liste du GAFI // Ibid. – P. 6-8.
8. Sont-ils une menace pour le système financier international? // Ibid. – P. 9-11.
9. Lavergne M. L'organisation d'une grande banque // Banque magazine. – P., 1999. – № 609. – P. 20-24.
10. Martinaud P., Yates M. La mondialisation facilite le blanchiment // Ibid. – P. 26-27.
11. Jerez O. Quelques recommandations pratiques // Ibid. – P. 28 – 29.
12. Maillard J. de. Quel mode d'emploi? // Ibid. – P. 30 -32.
13. D'Herouville J.-G. La France en pointe contre le blanchiment // Ibid. – P. 34 – 36.
14. Lombardini C., Benelmouffok A. La Suisse n'est pas le dernier bastion des blanchisseurs d'argent // Ibid. – P. 37 – 39.

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