# 

# **Введение**

Вопрос о практике отмывания денег, означающей легализацию доходов, полученных преступным или незаконным путем, приобрел в России особую остроту. Без решения этого вопроса невозможно продолжение в стране экономических реформ. Наиболее серьезное беспокойство вызывают масштабы, которые приобрело отмывание денег, и тот урон, который наносит эта практика экономике и обществу. Отмывание денег тесно связано с такими явлениями, как коррупция, бегство капитала, использование офшоров российскими компаниями и банками для сокрытия прибыли и ухода от налогов. Отмывание денег стало одним из главных факторов неблагоприятного инвестиционного климата в России, препятствующего притоку инвестиций в экономику. Россия не может также игнорировать включение ее, среди небольшого числа стран, в список Международной комиссии по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), рекомендовавшей международному сообществу проявлять особую осторожность в отношениях с российскими компаниями и финансовыми институтами.

**1. Основные задачи в сфере борьбы с отмыванием денег**

1. разработка правовой базы для борьбы с отмыванием денег, ее увязка с другими разделами российского законодательства;
2. формирование адекватной административной системы, включая выделение координирующего органа в сфере борьбы с отмыванием денег;
3. укрепление надзора за финансовыми институтами, позволяющего контролировать незаконные или сомнительные сделки;
4. расширение сотрудничества России с международным сообществом с целью предотвращения практики отмывания денег;
5. всемерное использование международного опыта в разработке эффективных механизмов борьбы с отмыванием денег;

## **2.Способы и условия отмывания денег**

Под термином "отмывание денег" имеются в виду методы и процедуры, позволяющие полученные в результате незаконной деятельности средства переводить в другие активы для сокрытия их истинного происхождения, настоящих собственников или иных аспектов, которые могли бы свидетельствовать о нарушении законодательства. Наиболее широко различные способы отмывания денег используются в таких случаях, как торговля наркотиками и оружием, мошенничество, террористическая деятельность, вымогательство, проституция, торговля контрабандными и украденными товарами. Однако по своей сути отмывание денег сопровождает любое преступление, мотивом которого является получение дохода.

Традиционно процесс отмывания денег состоит из трех этапов. На первом этапе (этап размещения) происходит размещение незаконных доходов в финансовых институтах. Второй этап (этап преобразования) заключается в проведении финансовых операций, целью которых является сокрытие преступного происхождения доходов. На третьем этапе (этап консолидации) "очищенный" капитал возвращается преступнику в виде денежных средств, имущества или имущественных прав. Классические схемы отмывания денег включают в себя использование операций с наличностью, злоупотребления услугами банковских и других финансовых институтов, операции с дорогостоящим движимым и недвижимым имуществом, азартные игры. В последние годы широкое распространение получили схемы с вовлечением офшорных финансовых компаний, сети Интернет, кредитных карт, небанковских ("альтернативных") систем перевода денежных средств и международной торговли товарами и услугами.

Для отмывания денег могут использоваться как местные, так и иностранные юридические и физические лица. Внутри страны может также отмываться иностранный капитал, особенно в тех случаях, когда страна обладает слабой системой противодействия отмыванию денег. Для операций по отмыванию денег могут целенаправленно использоваться или создаваться финансовые и нефинансовые институты. Глобализация финансовых рынков постепенно стирает границы между внутренними и внешними источниками незаконного капитала, схемами его отмывания независимо от места преступления или получения дохода от незаконной деятельности. Развитие рынка финансовых услуг, усиливая взаимосвязь между различными финансовыми институтами, позволяет использовать практически любой из них для отмывания денег.

Среди экономических особенностей страны, способствующих отмыванию денег, можно выделить следующие:

1. *Высокая доля неофициальных доходов населения и бизнеса,* существование параллельной экономики или "черного рынка".
2. *Несовершенство механизмов контроля и мониторинга за деятельностью финансовых институтов,* несоблюдение международных стандартов регулирования финансовой деятельности, разработанных специализированными международными организациями.
3. *Распространение коррупции среди государственных* исполнительных, правоохранительных и судебных органов власти.
4. *Существование внутри страны "зон свободной торговли"*, обладающих льготным порядком регулирования операций и контроля за деятельностью институтов.
5. *Невозможность или ограничение возможности обмена финансовой информацией* с иностранными правоохранительными органами.
6. *Неадекватная процедура учреждения финансовых и нефинансовых институтов*, открытия филиалов за пределами страны и лицензирования финансовой активности, не учитывающая или учитывающая не в должной мере
7. необходимость идентификации реальных собственников/владельцев компаний (особенно когда владение может осуществляться путем номинального держания).
8. *Законодательное закрепление тайны финансовых операций*, недостаточные требования к транспарентности финансовых операций и собственности на активы.
9. *Просчеты в регулировании валютообменных операций и иных операций с наличными денежными средствами.* Широкое использование предприятиями банками операций с вовлечением офшорных компаний.
10. *Существование анонимных денежных счетов* и финансовых инструментов, включая акции и облигации, по которым допустима выплата средств "на предъявителя".
11. *Доступ финансовых институтов к международным центрам торговли золотыми слитками, торговле драгоценными камнями и ценными металлами.*

В странах с переходной и развивающейся экономикой, отличающихся масштабным уклонением от уплаты налогов, процесс отмывания денег тесно связан с оттоком капитала. Отмывание средств от неуплаты налогов отличается от "классических" операций по отмыванию денег тем, что в данном случае доходы могут быть получены законным путем. Проводимая странами с переходной и развивающейся экономикой либерализация межграничных потоков капитала, приватизация предприятий государственного сектора, снятие таможенных ограничений при вступлении в ВТО, ускоренное реформирование финансовой системы облегчают отмывание денег в условиях недостаточно совершенного законодательства и органов регулирования.

Значительный ущерб от операций по отмыванию денег настоятельно требует принятия специальных мер на государственном уровне. Наиболее заметные последствия отмывания денег включают в себя следующие моменты:

1. криминальный мир получает возможность формально на законных основаниях использовать доходы от незаконных операций и тем самым расширять и постепенно легализовывать свою деятельность. Это приводит к росту политического влияния криминальных структур, противодействию укреплению системы регулирования и законодательства;
2. стимулируется развитие коррупции в государственном секторе и правонарушений в финансовой системе. Большие объемы капитала, вовлеченного в операции по отмыванию денег, подрывают устойчивость финансовых рынков;
3. государство недополучает часть налогов, усиливаются диспропорции в распределении налогового бремени и социальная дифференциация.

## **3. Основные направления борьбы**

В борьбе с отмыванием денег, как правило, используются следующие механизмы:

1. финансовая и налоговая отчетность юридических и физических лиц;
2. выездные проверки компаний и банков органами регулирования;
3. внешние аудиторские проверки;
4. внутренний аудит, включая выделение особых лиц, ответственных за контроль операций на предмет отмывания денег;
5. контроль в рамках профессиональных ассоциаций и саморегулируемых организаций;
6. оперативные операции местных и иностранных (международных) правоохранительных органов;
7. добровольное (за вознаграждение) предоставление информации физическими лицами.

Каждый из этих механизмов подкрепляется законодательно и имеет свои плюсы и минусы. Обязанность компаний предоставлять финансовую отчетность в целях борьбы с отмыванием капитала в значительной степени носит превентивный характер. Для детального изучения отчетности необходим подготовленный квалифицированный штат служащих, современные средства обработки информации и возможность оперативной проверки информации на месте. Развитие системы пруденциального надзора связано для государства с определенными затратами. Усложнение схем отмывания денег влечет за собой усложнение требований обязательной отчетности, что воспринимается прессой и частью общества как ограничение свободы граждан и частных институтов. Аналогичную реакцию вызывает расширение полномочий правоохранительных органов. Единые базы данных облегчают поиск и анализ информации, однако их применение связано с риском правонарушений и недобросовестного использования информации. Самофинансирование операций по борьбе с отмыванием денег за счет выявленных "криминальных" средств должно исключать возможность злоупотреблений.

При создании полноценной системы противодействия отмыванию денег должен быть достигнут компромисс, во-первых, между увеличением затрат на государственном и частном уровне по ее финансированию и ограничением свободы действий экономических субъектов, и, во-вторых, между эффективностью функционирования системы и ужесточением контроля за выполнением предъявляемых государством требований. Каждая страна в той или иной степени обладает системой противодействия отмыванию денег, в лице правоохранительных органов. Введение новых механизмов, особенно затратных, целесообразно осуществлять только тогда, когда преимущества от их использования превысят незадействованный потенциал уже существующих систем.

В ходе противодействия отмыванию денег особую роль играет судебная система. При официальном доказательстве вины частных лиц в отмывании денег судебные органы испытывают наибольшие сложности с доказательством того, что (а) собственность, вовлеченная в механизм отмывания, являлась доходом от незаконной/преступной деятельности, (б) отмывание денег проводилось с определенной целью; (в) подозреваемый знал о незаконном характере происхождения собственности. Поскольку некоторые правовые особенности также могут затруднять судебные разбирательства ("что не запрещено, то разрешено"), законодательство должно отличаться определенной гибкостью и предусматривать возможность быстро реагировать на использование в целях отмывания денег новых финансовых инструментов, институтов и средств коммуникации.

На международном уровне основная борьба с отмыванием денег ведется в рамках учрежденной в 1989г. на встрече стран G-7 в Париже Международной комиссии по борьбе с отмыванием денег (FATF) и созданных по ее подобию региональных организаций (Азиатско-Тихоокеанская группа (APG), Группа стран Карибского бассейна (CFATF), Группа стран Южной и Восточной Африки (ESAAMLG), Комитет экспертов Совета Европейского сообщества по оценке мер противодействия отмыванию денег (PC-R-EV)). В 1998г. в рамках Департамента ООН по контролю за наркотиками и предотвращению преступлений (UNODCCP) была разработана Международная программа противодействия отмыванию денег (GPML). Группа экспертов по вопросам отмывания денег Межамериканской комиссии по контролю за злоупотреблением использования наркотических веществ (CICAD) отслеживает введение Плана действий по борьбе с отмыванием денег, принятого в Буэнос-Айресе в 1995г. на встрече министров стран западного полушария. Сотрудничество национальных органов по борьбе с отмыванием денег ведется в рамках Группы Эгмонт (Egmont Group), созданной в 1995г.

Основополагающими международными документами, имеющими непосредственное отношение к вопросу противодействия отмыванию денег, являются:

1. 40 рекомендаций ФАТФ, принятые в 1990г. и пересмотренные в 1996г.;
2. Конвенция ООН 1988г. "О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ" (Венская Конвенция);
3. Конвенция Совета Европы 1990г. "Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности" (Страсбургская Конвенция);
4. Директива Совета Европы 1991г. №91/308/EEC "О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег";
5. Европейская конвенция 1959г. "О взаимной правовой помощи по уголовным делам";
6. Европейская конвенция 1957г. "О выдаче".

Россия ратифицировала две последние конвенции и в ближайшее время предполагается ратификация Страсбургской Конвенции 1990г.

Согласно требованиям ФАТФ, предварительными условиями для вступления в данную организацию являются готовность страны на политическом уровне выразить согласие привести свое законодательство в соответствии с 40 рекомендациями ФАТФ в течение разумных временных рамок (не более трех лет), ежегодно проводить самостоятельный обзор внутренней ситуации в области борьбы с отмыванием капитала, пройти два этапа оценки состояния специалистами ФАТФ, принимать активное участие в работе ФАТФ или соответствующих региональных организаций, отнести к преступлениям отмывание доходов от продажи наркотиков и другой преступной деятельности, обязать финансовые институты проводить идентификацию клиентов и сообщать государственным органам о необычных или подозрительных операциях. Два последних требования являются наиболее важными.

**4. Правовые аспекты борьбы с отмыванием денег в отдельных странах**

Отмывание денегявляется комплексной проблемой, включая вопросы разработки соответствующего законодательства и его реализации в правоприменительной практике, административные рамки, нравственные аспекты. Отмывание денег тесно переплетается с коррупцией. Не случайно ряд законов США по борьбе с отмыванием денег используются в ходе судебных дел о коррупции, а также включают коррупцию в преступления, служащие основой отмывания денег. Механизмы отмывания денег чрезвычайно разнообразны и охватывают разные по характеру операции. Это значительно осложняет регулирование данной проблемы на основе одного законодательного акта. Поэтому во многих странах существует целая система законов и подзаконных актов, предусматривающих и предотвращающих отмывание денег. К числу таких правовых актов относятся законы, определяющие те или иные аспекты частной жизни или секретности, вопросы финансового, банковского, таможенного регулирования, правила и порядок лицензирования и регистрации компаний.

Вместе с тем во многих государствах имеются законы "зонтичного" типа, специально регулирующие основные аспекты данной проблемы и выступающие своеобразным каркасом правовых мер по борьбе с отмыванием денег. В странах со сложившейся правовой системой и придающих большое значение борьбе с преступностью, таких законов может быть несколько. Наиболее ярким примером в данном случае служат США. Основу американского законодательства составляют следующие законы: Закон по борьбе со злоупотреблениями наркотиками, в рамках которого выделен специальный подраздел Н раздела III - Закон о борьбе с отмыванием денег; Закон о коррумпированных и находящихся под влиянием рэкетиров организациях (RICO); Закон о психотропных препаратах (CSA), Раздел 18 статьи 1956 и 1957.

Законодательство каждой страны в сфере борьбы с отмыванием денег имеет свою специфику. Вместе с тем в нем отражены основные принципы и требования, являющиеся общими для большинства стран. Особое внимание следует обратить на следующие правовые принципы.

В одних странах Законы по борьбе с отмыванием денег сосредоточены на доходах от незаконных сделок, в других странах - на доходах от криминальной деятельности. Выбор рода деятельности, доходы от которой подлежат преследованию, зависит от желания и способности государства отслеживать такие доходы, а также от различия в понятиях незаконная и криминальная деятельность, используемых в национальном законодательстве. Например, в некоторых странах, включая США, уклонение от налогов приравнивается к уголовным преступлениям. В других странах это трактуется как незаконная, но не криминальная деятельность.

В большинстве стран отмывание денег признано уголовным преступлением. Этот момент четко зафиксирован в американских законах и законах многих других стран. Более того, в законах ряда стран прямо указывается, что рассмотрению такого рода дел должен отдаваться приоритет по сравнению с другими вопросами.

Законы большинства стран рассматривают отмывание денег как тяжкое преступление. Об этом свидетельствуют длительные сроки наказания и огромный размер штрафов, предусмотренных за это преступление по законам многих стран. В частности, на Мальте - это срок до 14 лет и/или штраф до 1 млн. мальтийских лир, в США – тюремное заключение до 20 лет и штраф до 500 тыс. долл. или сумму, вдвое превышающую совокупную сумму сделок, в отношении которых предъявлено обвинение, в зависимости от того, какая из сумм больше. Предусмотрена также обязательная конфискация имущества. Максимальный срок тюремного заключения по законодательству Греции составляет от 5 до 10 лет.

Другая особенность преступлений, связанных с отмыванием денег, состоит в их вспомогательном характере. Это означает, что подобные преступления служат основой для продолжения и расширения преступной деятельности в других областях**.** С учетом этого факта целью законов о борьбе с отмыванием денег является не только создание системы мер по пресечению и борьбе с отмыванием денег. Вторая задача состоит в обнаружении и пресечении преступлений, лежащих в основе отмывания денег.

Законы многих стран (США, Греция, Кипр) содержат специальные списки криминальной деятельности, составляющей основу отмывания денег. В этих списках преступления по отмыванию денег поименованы прямо и/или содержатся ссылки на соответствующие статьи других законов (закон Греции) и даже на международные Конвенции по борьбе с отмыванием денег (законодательство Мальты).

В настоящее время списки преступлений, которые служат источником отмывания денег достаточно широкие. Большинство стран ЕС борются с отмыванием денег от таких видов преступлений (чаще всего тяжких), как, торговля оружием, наркотиками, людьми, предметами старины, человеческими органами, терроризм, проституция, мошенничество, нелегальная игра, похищение людей, шантаж и грабеж.

В частности, Уголовный Кодекс Австрии объявляет преступлением отмывание всех активов, полученных от совершения серьезных преступлений, влекущих заключение в тюрьму на срок более трех лет.

Уголовный Кодекс Бельгии рассматривает в качестве основы для отмывания денег все преступления. Специальный закон об отмывании денег от 11.01.1993г. включает терроризм, организованную преступность, торговлю наркотиками, оружием, использование подпольного труда, торговлю людьми, проституцию, незаконное использование гормонов в животных, торговлю человеческими органами, мошенничество, нарушающее финансовые интересы Европейского Сообщества, серьезное и организованное мошенничество в отношении налогов, коррупцию, нетипичные инвестиции, мошенничество, взятие в заложники, кражу или вымогательство с применением насилия и угроз и ложное банкротство.

В Великобритании отмывание денег относится к серьезным преступлениям, связанным с торговлей наркотиками, терроризмом, кражей и обманом, грабежом, мошенничеством, вымогательством, нелегальным пользованием депозитов, шантажом.

В Испании Уголовный Кодекс ст. 301 относит отмывание денег к разделу о взятках и сходных преступлениях. В него включены все серьезные преступления со сроком тюремного заключения более трех лет. Закон об отмывании денег включает борьбу с доходами от организованных преступлений, терроризма, торговли наркотиками.

Списки преступлений, являющихся основой отмывания денег, не являются окончательными. Они пополняются странами по мере надобности или их готовности проводить расследование иных оснований для отмывания денег. Во многих странах борьба с отмыванием денег началась исторически с борьбы с наркотиками и лишь позднее распространилась и на другие, в первую очередь, тяжкие преступления. Греческий закон включал первоначально 16 пунктов, и в последующем был расширен другим законом. Список США за несколько десятилетий вырос до 164 пунктов, причем в настоящее время он включает не только тяжкие преступления, но и многие другие, менее опасные для общества и индивидуумов деяния.

В разных странах по-разному решается вопрос о том, включать ли в этот список такие преступления, как уклонение от уплаты налогов, нарушение коммерческой тайны, коррупция. Это зависит в основном от двух главных концептуальных параметров. Во-первых, от нацеленности самого закона: на борьбу с уголовными преступлениями и криминальными кругами, или шире – на борьбу с незаконными действиями. Во-вторых, от того, как классифицируются сами эти действия.

Законодательство закладывает основные принципы функционирования системы по борьбе с отмыванием денег. Ключевую роль играют следующие положения:

*1) Принцип "знай своего клиента", что означает жесткие правила идентификации клиентов*

Директива ЕС по борьбе с отмыванием денег требует от стран-участниц, проведения кредитными и финансовыми институтами обязательной идентификации клиентов. Обычно требование идентификации распространяется не только на физические и юридические лица, осуществляющие крупные или подозрительные операции, но и на определенный круг операций. Так, Закон Грециитребует, чтобы идентификация осуществлялась при заключении контрактов, открытии любого рода депозитных счетов, при найме сейфовых ячеек, взятии кредитов под залог.

Законы многих стран в связи с требованием обязательной идентификации запрещают открывать анонимные счета или счета на предъявителя. В последние два года Австрия, единственная среди стран ЕС, разрешавшая иметь анонимные сберегательные книжки, под нажимом ФАТФ разработала программу, предусматривающую ряд поэтапных шагов по их отмене. Центральный банк Аргентины требует от кредитных организаций идентификации клиентов и закрытия счетов, открытых на фиктивные имена, запрещает оплату крупных чеков, выпущенных на предъявителя.

В отдельных случаях законодательство специально оговаривает, в каких случаях не требуется проведение идентификации. В частности, в Греции предусматривает такую возможность для ряда страховых операций небольшого размера и краткосрочного характера, пенсионного страхования.

Особую проблему составляет идентификация лиц, по поручению которых действует какое-либо лицо или фирма, либо являющихся бенефициаром по сделкам или операциям. Законодательство об отмывании денег жестко настаивает, чтобы в этих случаях также осуществлялась идентификация этих лиц, стоящих за спиной клиентов, осуществляющих те или иные действия. В тех случаях, когда факт наличия поручения или бенефициара является установленным, от лиц, совершающих операции, требуется предоставить сведения об их клиентах или бенефициарах. В тех случаях, когда этот вопрос находится под сомнением, от финансового учреждения или иной фирмы, подпадающей под требование законодательства о сборе и передаче информации в рамках борьбы с отмыванием денег, требуется предпринять все усилия для проведения расследования об истинном клиенте или бенефициаре. Недавним примером отмены анонимных банковских счетов является княжество Лихтенштейн. Местная ассоциация банков обязала своих членов прекратить практику ведения анонимных банковских счетов и требовать у траст-агентов и адвокатов, открывающих и управляющих подобными счетами, раскрытия личности их клиентов.

Законодательство различных стран по борьбе с отмыванием денег, снимает с организаций, осуществляющих идентификацию и предоставляющих сведения компетентным органам сведения о подозрительных сделках требование профессиональной секретности (даже если подозрения оказались ложными). Жесткие правила соблюдения банковской тайны являются одной из наиболее серьезных проблем для эффективного функционирования системы сбора и передачи информации, создавать препятствия для борьбы с отмыванием денег. Одновременно, законодательство обязывает организации, предоставляющие информацию, строго хранить тайну относительно направления информации в компетентные органы. За разглашение подобных сведений обычно предусматривается очень суровое наказание, поскольку преступники могут воспользоваться такой информацией в своих целях.

*2) Требование к финансовым и нефинансовым организациям об обязательном сборе и передаче в компетентные органы информации*

Система сбора и предоставления регулирующим органам информации о подозрительных сделках складывалась на протяжении последних десятилетий. Это – центральное звено, обеспечивающее эффективность различных способов борьбы с отмыванием денег. Первоначально такая система во многих странах была крайне слабой, а требование о сборе и предоставлении информации было не обязательным. Организации предоставляли информацию не систематически и на добровольной основе. В настоящее время такая система стала обязательной в вопросах, касающихся финансовых учреждений и курирующих их органов, а во многих странах и для других организаций. ВСША эта система получила название системы обязательной отчетности.

Изначально требования о сборе и передаче информации компетентным органам адресовались в основном к чисто финансовым предприятиям, контролируемым государственными надзорными органами. По мере развития борьбы с отмыванием денег подобные требования стали предъявляться законодательством многих стран к более широкому кругу учреждений и лиц. Это было обусловлено тем, что с финансами нередко работают организации и лица, не подпадающие в полной мере под сложившиеся системы государственного надзора. Наиболее ярким примером такого рода являются обменные пункты. Кроме того, в процесс отмывания денег нередко втягиваются не только лица и организации, работающие с финансами, но и обеспечивающие некоторые аспекты корпоративной деятельности - учреждение и регистрация компаний, оказание юридических или аудиторских услуг.

Директива ЕС обязывает кредитные и финансовые институты стран-членов осуществлять сбор и передачу информации в компетентные органы. Между тем, многие страны ЕС распространили это требование и на другие нефинансовые организации (нотариусы, бухгалтеры и аудиторы, компании и агенты по недвижимости, казино и фирмы по транспортировке денег, аукционы, ювелиры, продавцы антиквариата, торговцы монетами и марками, профессиональные консультанты, лица, осуществляющие или контролирующие движение капитала).

Страны предусматривают в своих законах разные схемы передачи информации регулирующим органам. Например, закон Греции предусматривает, что в каждой организации должен быть выделен специальный человек, к которому будет стекаться информация от руководителей отдельных подразделений. Если шеф подразделения не согласен с тем, что сделка является подозрительной, а служащий полагает ее таковой, информация может быть передана напрямую. В свою очередь, ответственные люди в организациях передают информацию в центральный компетентный орган. В отношении подозрительных сделок кредитные организации имеют право тянуть с их выполнением, если же это по каким-либо причинам невозможно, то передача информации осуществляется немедленно по выполнении сделки или действия.

Важнейшее значение имеет четкое законодательное определение организаций, выполняющих роль финансовых разведок, их функций и полномочий. Законы устанавливают цели, в которых может использоваться передаваемая компетентным органам информация. В Грециизакон в этом случае допускает использование информации исключительно в суде. Законы всех стран, установивших обязательную систему сбора и передачи информации для ряда своих учреждений, предусматривают значительные штрафы за нарушение этого требования.

*3) Четкое определение сделок, подлежащих контролю со стороны уполномоченных органов на предмет наличия отмывания денег*

Обычно в законодательстве различных стран используются одновременно 2 критерия – значительный размер и характер сделок, который позволяет отнести их к подозрительным или необычным.

а) определение размера сделок, подлежащих контролю на предмет наличия отмывания денег

Страны уделяют особое внимание крупным сделкам, которые могут быть осуществлены в целях отмывания денег. Каждая страна устанавливает собственный количественный "порог" таких сделок, исходя из параметров экономики и других соображений.

В США порогом служат 10 тыс. долл. и для физических, и для юридических лиц. В Аргентине Центральный банк требует от кредитных организаций сообщать о счетах, на которые поступает свыше 50 тыс. песо ежемесячно или 200 тыс. песо в течение года. Мексика контролирует переводы средств через границу размером свыше 20 тыс. долл.

Директива ЕС требует от стран-участниц идентификации клиентов при сделках, превышающих 15 тыс. ЭКЮ. В случае, если сделка или совершаемая операция представляется учреждению "подозрительной", это требуется делать и при меньших суммах. Многие страны ЕС, однако, в своих законодательствах ставят более жесткие требования к размеру контролируемых сумм.

В первую очередь отслеживается перемещение наличных денег. Объектом пристального внимания являются также денежные переводы, операции на счетах в банках, хранение ценностей в депозитных сейфах, обменные операции, проходящие по счетам, перемещение средств через границу.

б) характер сделок - в качестве "подозрительных" операций обычно выделяются новые или нестандартные операции, которые могут стать способом отмывания денег.

Законодательство разных стран предполагает осуществление мер в кратчайшие сроки, предусматривает конфискацию доходов и собственности лиц и организаций, участвующих в отмывании денег. Более того, прохождение дела по статье "отмывание денег", как правило, облегчает и ускоряет процесс ареста имущества, приостановления сделок, конфискации доходов и имущества. Именно законы о борьбе с отмыванием денег в США ввели конфискацию не только в уголовном, но и гражданском процессе. Положения об ускорении и упрощении процедур ареста имущества и конфискации специально включены в законодательство многих стран по борьбе с отмыванием денег. Это связано с тем, что быстрая и своевременная конфискация позволяет остановить преступную деятельность по отмыванию денег, повышает шансы потерпевших на возвращение их имущества и денег. Причем, законодательство ряда стран предусматривает возможность замещения имущества в случае, если первоначальные средства или имущество в процессе преступной деятельности поменяли свою форму.

Законодательство призвано обеспечить включение страны в систему международной кооперации, направленной против отмывания денег. В настоящее время законодательство ряда стран препятствует осуществлению международного сотрудничества в борьбе с отмыванием денег. В частности, законы Австрии, Дании, Германии, Люксембурга, Ирландии, Финляндии не позволяют финансовым разведкам этих стран осуществлять обмен информацией с аналогичными учреждениями в других европейских странах. В целях развития международного сотрудничества страны заключают между собой двусторонние договоры о взаимном сотрудничестве в борьбе с отмыванием денег. В ряде стран приняты специальные законы по вопросам международного сотрудничества в области борьбы с отмыванием денег.

5. Административная система по борьбе

с отмыванием денег

В процесс контроля над финансами в различных странах вовлечено большое число организаций, включая центральные банки, министерства финансов, налоговые, таможенные, правоохранительные, судебные органы. Этим структурам принадлежит обычно большая роль в сборе, анализе и предоставлении информации об отмывании денег в так называемые "финансовые разведки".

В задачи контролирующих финансы организаций входит:

1. обеспечение наличия у поднадзорных организаций программ защиты от отмывания денег;
2. осуществление сотрудничества с судебными и правоохранительными органами;
3. наличие полномочий по регулированию деятельности в сфере борьбы с отмыванием денег не только по отношению к поднадзорным финансовым учреждениям, но и к прочим профессиональным лицам, осуществляющим операции с наличными деньгами;
4. выработка основных направлений борьбы с отмыванием денег в своих сферах;
5. оказание помощи финансовым организациям в выявлении подозрительного характера деятельности их клиентов;
6. принятие необходимых правовых и административных мер против установления контролирующего влияния или приобретения значительного участия в финансовых учреждениях преступниками или их пособниками.

Международный опыт показывает, что регулирующие органы должны располагать достаточно широкими полномочиями для осуществления контроля за финансовыми институтами, сбора и передачи информации о подозрительных сделках. Практика показывает также, что эффективность борьбы с отмыванием денег тесно связана с возможностью доступа регуляторов к необходимой информации даже при наличии в законе положений о коммерческой и банковской тайне. Обязательным условием в этом случае должно быть соблюдение регуляторами требований конфиденциальности полученной информации.

Кроме того, должны быть перекрыты возможные лазейки для отмывания денег через неконтролируемые финансовые организации (типа обменных пунктов) и лиц, по роду своей профессии связанных с движением денег.

Важным вопросом является разделение полномочий и ответственности между контролирующими организациями. В разных странах административная система борьбы с отмыванием денег построена по-разному, в зависимости от общих принципов регулирования и контроля, конкретных задач по борьбе с отмыванием средств. В этом контексте несомненный интерес представляют наиболее типичные схемы административного обеспечения борьбы с отмыванием денег, их достоинства и недостатки.

В отдельных странах информация о подозрительных сделках сразу передается от регулирующих государственных или правительственных организаций в правоохранительные органы, которые проводят ее анализ, предпринимают необходимые расследования и передают дело, в случае необходимости, в суд. Эта система достаточно проста, поскольку не требует коренных изменений в административной системе страны, создания каких-либо новых организаций. Вместе с тем, вся огромная и чрезвычайно важная работа по борьбе с отмыванием денег, включая сбор и анализ огромного массива финансовой информации, ложится на плечи существующих организаций, имеющих и другие задачи, помимо борьбы с отмыванием денег. На практике это редко позволяет поставить такую борьбу на систематическую основу, наладить эффективную систему предотвращения отмывания денег в целом.

В США значительная часть работы по сбору и анализу информации, а также проведению расследований в отношении подозрительных сделок также обеспечивается контролирующими финансовые институты организациями. Наряду с этим особую роль в борьбе с отмыванием денег играет Федеральное бюро расследований, которое выполняет роль своеобразного зонтика и координатора действий в этой сфере.

Разделение полномочий регулирующих органов в США, касающихся проведения расследований по отмыванию денег, увязано с правами по расследованию преступной деятельности, лежащей в основе такого отмывания. Служба внутренних доходов расследует дела, связанные с налогами и Законом о банковской тайне, Таможенная служба – с контрабандой, экспортно-импортными операциями и Законом о банковской тайне, Администрация по контролю за соблюдением законов о наркотиках – дела, касающиеся торговли наркотиками. В 1990 г. с целью более четкого разграничения ответственности Министерство юстиции подписало Меморандум о договоренности с Министерством финансов и Почтовой службой, в котором определялись сферы деятельности этих трех организаций в расследовании дел об отмывании денег.

Подход ФБР к борьбе с отмыванием денег отличается от подхода большинства других федеральных правоприменительных органов. ФБР делает упор не просто на изъятии преступных доходов или активов, а на обнаружении и ликвидации преступной организации или лиц, занимающихся отмыванием денег. Расследования ФБР осуществляются по двум основным направлениям:

1. операционно-техническое направление ориентировано на выявление участников преступной группировки, раскрытие их инфраструктуры и схемы и, в конечном счете, – на арест преступников;
2. экономико-финансовое направление ориентировано на документальное подтверждение операций, выявление банковских счетов и финансовых посредников, а также общей структуры коммерческой или финансовой сети, используемой преступной организацией.

Американская система борьбы с отмыванием денег создает определенные трудности при проведении расследований, поскольку ФБР достаточно активно вмешивается в деятельность финансовых и правоохранительных органов, что вызывает недовольство последних и определенное дублирование функций. Деятельность ФБР также опасна с точки зрения нарушения прав граждан и организаций, поскольку мощный арсенал средств и изощренные методы работы позволяют особенно глубоко проникать в личную жизнь. Лишь определенные сферы деятельности ФБР при расследовании дел об отмывании денег подлежат контролю. Так, в соответствии с существующими правилами секретных операций применяемые в ходе расследования методы рассматриваются Комитетом по анализу секретных операций при расследовании уголовных дел (CUORC), состоящим из старших должностных лиц ФБР и Министерства юстиции.

Вместе с тем американская административная система борьбы с отмыванием денег показала себя во многих случаях достаточно эффективной, поскольку именно широкие полномочия, финансовый, технический и кадровый потенциал ФБР позволяют обеспечить быстрый и комплексный сбор и анализ информации и проведения расследования. Кроме того, ФБР в ходе расследований широко использует технику проведения секретных операций, не доступную для других организаций.

В ряде стран созданы специальные организации, занимающиеся вопросами борьбы с отмыванием денег. Например, в Канаде это – Центр по анализу финансовых операций и отчетов (Financial Transaction and Report Analysis Center), Японии – Японский офис финансовой разведки (Japanese financial intelligence office, JAFIO), Греции – специальный Комитет по борьбе с отмываем денег, в Аргентине – Комитет по финансовой информации (Financial Information Unit, UIF), Бразилии – Совет по контролю за финансовой деятельностью (Council for Financial Activities Control, COAF). В Мексике существуют две специальных организации – Генеральный директорат для расследования трансакций (Attached General Directorate for Transaction Investigation, DGAIO) и Агентство по борьбе с отмыванием денег (Credit and the Аnti-money Laundering). Эти организации часто называют "финансовой разведкой" и им принадлежит очень важная роль в борьбе с отмыванием денег. В задачи этих организаций входит сбор и анализ поступающей от финансовых органов информации, ее расследование, передача дел правоохранительным органам о сделках, которые могут быть связаны с отмыванием денег.

В состав руководства "финансовых разведок" входят представители важнейших финансовых институтов стран (экономических и финансовых министерств, главных банков, бирж). Кроме того, под их крышей объединены представители разных профессий: экономисты, юристы, налоговики, таможенники, бухгалтеры и аудиторы. Фактически подобные организации координируют деятельность разных ведомств.

"Финансовые разведки" имеют разные формы и полномочия. В ряде стран они являются административными/промежуточными органами, в других случаях они представляют собой полицейские или юридические власти или их сочетание. В результате подобные организации создаются под эгидой разных организаций. Например, в Греции – при Министерстве финансов, в Аргентине – при Министерстве юстиции и прав человека, в Мексике – Генеральный директорат функционирует при Секретариате финансов, а Агентство по борьбе с отмыванием денег - при Офисе Генерального прокурора. Опыт стран, имеющих "финансовые разведки", показывает, что их работа эффективна только при наличии соответствующей юридической базы, и эффективной системы сбора и предоставления финансовой информации, идентификации клиентов финансовых организаций.

Способы передачи информации в "финансовые разведки" в разных странах существенно влияют на эффективность их работы. Например, если финансовые институты и регулирующие их органы напрямую передают информацию о подозрительных сделках в "финансовые разведки", шансы быстро обнаружить и обезвредить преступные группировки существенно повышаются. Если же от финансовых институтов или работающих в них лиц требуется передавать информацию "по инстанциям": сначала в контролирующие их органы, а от них – в "финансовые разведки", анализ информации и проведение расследований замедляются и становятся менее эффективным. В свою очередь, система работает более эффективно, если запросы на получение информации со стороны "финансовых разведок" поступают в финансовые институты напрямую, а не через контролирующие их финансовые органы.

Выбор страной тех или иных административных средств борьбы с отмыванием денег обусловлен, в первую очередь, особенностями системы управления в целом. Вместе с тем любые меры в этой области будут неэффективны без сотрудничества со стороны самих финансовых институтов. Это предполагает разработку финансовыми институтами собственных программ по предотвращению отмывания денег, включая:

1. разработку внутренних стратегий, процедур и внутреннего контроля, в том числе порядка назначения руководящих должностных лиц по проверке соблюдения законности, и соответствующего порядка вновь приминаемых служащих, позволяющего обеспечить высокий уровень их благонадежности;
2. программу непрерывного обучения служащих;
3. функции аудита по проверке надежности системы.

## **6. Проблемы России, связанные с отмыванием денег**

Мировой финансовый кризис 1997-1999 гг. со всей очевидностью показал, что существует довольно большое число стран, слабо контролирующих свои финансовые системы. Кроме того, многие страны, даже активно борющиеся с отмыванием денег, придерживаются очень жестких требований к секретности информации, что делает такую борьбу значительно менее эффективной.

ФАТФ в своем Годовом отчете за 1999-2000 гг. выделила 15 "некооперативных" стран или территорий, которые не придерживаются целенаправленных мер по предотвращению отмывания денег. К их числу относятся главным образом развивающиеся стран государства, выступающие как "налоговые гавани", удобные не только для уменьшения налогов законным путем, но и для отмывания денег: Багамские и Каймановы острова, Острова Кука, Доминиканская республика, Ливан, Маршалловы острова, Науру, Нуи, Панама, Филиппины, Святой Киттс и Невис, Винсент и Гренадины. Из стран с рыночной экономикой в список попали только Лихтенштейн и Израиль, из стран с переходной экономикой - лишь Россия.

Для выделения "некооперативных" стран были выработаны 25 специальных критериев, отражающих слабые места в юридической, административной, финансовой, правоохранительной и судебной системах этих стран, которые способствуют отмыванию денег. Эти критерии во многом корреспондируют с разработанными ФАТФ 40 рекомендациями по борьбе с отмыванием денег. Они включают следующие проблемы:

1. *просчеты в финансовом регулировании:*

а) отсутствие регулирования или неадекватное регулирование и надзор за финансовыми институтами;

б) неадекватные правила лицензирования и создания финансовых институтов;

в) неадекватные требования к идентификации клиентов финансовых институтов;

г) чрезмерные требования к секретности в отношении финансовых институтов;

д) отсутствие эффективной системы информации о подозрительных сделках.

1. *препятствия, вызванные другими правилами регулирования:*

а) неадекватные требования коммерческого закона по регистрации бизнеса и юридических лиц;

б) отсутствие средств идентификации в отношении бенефициаров юридических и коммерческих предприятий.

1. *препятствия участию стран в международном сотрудничестве:*

а) препятствия со стороны административных властей;

б) препятствия со стороны юридических структур.

1. *неадекватные ресурсы для предотвращения и обнаружения деятельности по отмыванию денег:*

а) нехватка ресурсов в общественном и частном секторах;

б) отсутствие подразделения финансовой разведки или эквивалентного механизма.

"Некооперативным" странам и территориям, включая Россию, ФАТФ рекомендует в кратчайшие сроки усилить борьбу с отмыванием денег, укрепив регулирующую систему и приведя законодательство в соответствие с опытом стран, добившихся заметных успехов в этой области.

Другая сторона выделения "некооперативных" стран состоит в том, что финансовым институтам других государств рекомендовано проявлять особую осторожность в деловых отношениях и трансакциях с компаниями, финансовыми институтами и физическими лицами стран, входящих в список ФАТФ.

Россия отвечает многим критериям ФАТФ для "некооперативных" стран. Это означает, что по этим критериям РФ не ведет последовательную целенаправленную борьбу с отмыванием денег. По оценкам этой международной организации, для России характерны следующие моменты:

1. неэффективное регулирование и надзор за всеми финансовыми институтами по сравнению с международными стандартами, применяемыми в борьбе с отмыванием денег (1-й критерий);
2. существование анонимных счетов или счетов на очевидно вымышленные имена (4-й критерий);
3. отсутствие эффективных законов, регулирующих отношения между контрольными органами и финансовыми институтами или соглашений между самими финансовыми институтами по идентификации клиента или бенефициара счета:
4. отсутствует обязательное требование проверять идентичность клиента;
5. не существует требований идентифицировать бенефициаров, когда есть подозрения, что клиент действует за них;
6. не существует требований возобновлять идентификацию клиента или бенефициара, при появлении сомнений в их идентичности в процессе деловых отношений;
7. не существует требований для финансовых институтов разрабатывать текущие программы обучения борьбы с отмыванием денег (5-й критерий).
8. отсутствие юридических или административных требований к финансовым институтам или соглашений между государственными органами и финансовыми институтами сохранять документы, связанные с идентификацией клиентов и национальными и международными трансакциями, в течение определенного времени (5 лет) (6-й критерий, по мнению ФАТФ*, применим к России лишь частично*).
9. отсутствие обязательной системы сообщения о подозрительных или необычных сделках компетентным властям с целью выявления и наказания ими причастных к отмыванию денег (10-й критерий).
10. слабая система мониторинга и отсутствие уголовных и административных санкций в случаях отказа сообщать о подозрительных или необычных сделках (11-й критерий).
11. неконструктивный подход к запросам других стран в отношении расследований случаев отмывания денег (17-й критерий).
12. отказ конструктивно отвечать на запросы в рамках международной взаимопомощи (21-й критерий).
13. отказ предоставить соответствующим административным и правовым органам людские и технические ресурсы для выполнения ими своих функций и осуществления расследований (23-й критерий).
14. недостаточно подготовленный или коррумпированный персонал регулирующих и надзорных органов, отвечающих за принятие необходимых мер по борьбе с отмыванием денег в отдельных сферах финансовых услуг (24-й критерий).
15. отсутствие централизованного подразделения (т.н. финансовой разведки) или эквивалентного механизма для сбора, анализа и передачи информации о подозрительных сделках компетентным властям (25-й критерий).

Департамент по усилению борьбы с финансовыми преступлениями Министерства финансов США (United States Department of the Treasury, Financial Crimes Enforcement Network) издал в июле 2000 г. рекомендательный документ для банков и других финансовых институтов, действующих в США, в отношении трансакций с Российской Федерацией. Документ был выпущен с целью информировать финансовое сообщество о серьезных недостатках в российской системе по борьбе с отмыванием денег. По мнению американских экспертов, для нее характерны системные проблемы:

1. отсутствуют всеохватывающие законы и нормативные акты, регулирующие процесс борьбы с отмыванием денег и соответствующие международным стандартам;
2. положения Уголовного Кодекса, которые рассматривают отмывание денег как преступление имеют ограниченный практический эффект и применение;
3. во многих трансакциях не применяется правило идентификации клиента;
4. от финансовых институтов не требуется сообщать о подозрительных сделках;
5. отсутствуют эффективные и своевременные процедуры для предоставления свидетельств в рамках двусторонних договоров, способствующие расследованиям в сфере отмывания денег. В этом контексте отсутствие полноценно действующей финансовой разведки оказывает особенно негативные последствия.

Для включения России в списки "некооперативных" или потенциально опасных с точки зрения отмывания денег стран действительно существует множество оснований. Россия является страной с переходной экономикой, с незавершенными реформами, слабой и плохо контролируемой финансовой системой, развитой коррупцией. Значительные масштабы приобрела торговля оружием и наркотиками. В результате России присущи многие проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны и которые создают благоприятные условия для отмывания денег, в т.ч. из других стран. В предыдущие годы власти уделяли мало внимания этой проблеме, что проявилось в отсутствии специального законодательства и институтов, призванных бороться с отмыванием денег.

России предстоит решать все эти проблемы уже в ближайшем будущем. В этой связи указанныесписки недостатков и слабых мест российской системы, в основном адекватно отражающие наши реалии, могут оказаться полезными в создании развитой системы борьбы с отмыванием денег.

В рекомендациях Министерства финансов США финансовым институтам предлагается тщательно исследовать все доступные факты в отношении сделок, достигающих 5 тыс. долл. и более (тогда как в отношении других стран используется порог в 10 тыс. долл. и выше) на предмет определения их подозрительности. Особую осторожность документ предлагает проявлять в отношении трансакций и банковских отношений с отсутствующей или неадекватной идентификацией клиентов, промышленных или инвестиционных предприятий, трансакциям из России, осуществляемым через третьи страны. США, как известно, особо чувствительны к недостаткам других стран, в тех случаях, когда они полагают, что такие недостатки отрицательно сказываются на американской экономике. Пока речь идет только о рекомендациях соблюдать особую осторожность, но даже такие рекомендации способны нанести вред двустороннему экономическому сотрудничеству. Вместе с тем, если Россия не предпримет в ближайшее время реальных и комплексных мер по укреплению борьбы с отмыванием денег, примеру США могут последовать и другие страны.

**Заключение**

Для создания в России эффективной системы борьбы с отмыванием денег, базирующейся на международном опыте, необходимо предпринять следующий комплекс мер:

1. Разработка национальной стратегии борьбы с отмыванием денег, которая должна включать следующие основные цели:
2. создание всеобъемлющей системы по предупреждению и предотвращению отмывания денег в увязке с мерами по совершенствованию налогового режима, предотвращению оттока капитала и сокращению масштабов коррупции;
3. совершенствование правовых механизмов, укрепление регулирования и надзора за компаниями и финансовыми институтами;
4. расширение сотрудничества между федеральными центром и регионами в сфере борьбы с отмыванием денег;
5. формирование системы взаимодействия между государством и частным бизнесом, направленной на вытеснение из деловой практики схем по отмыванию денег;
6. активное участие России в международном сотрудничестве по борьбе с отмыванием денег.
7. Не позднее весны 2001 г. принять рамочный закон противодействующий легализации доходов от преступной деятельности. Закон должен включать общепринятые в мире принципы создания и функционирования эффективной системы борьбы с отмыванием денег. Эти принципы отработаны в юридической практике стран, активно борющихся с отмыванием денег, а также в рекомендациях и требованиях международных организаций, международных двусторонних и многосторонних договорах и конвенциях.
8. СЭЗ и иные особые экономические зоны, а также офшоры, хотя и являются потенциально опасными территориями с точки зрения больших возможностей по отмыванию в них денег, должны в основном регулироваться на основе собственного законодательства. Под закон об отмывании денег они должны подпадать только в случае, если деятельность и доходы, полученные на их территории (или с помощью регистрации на их территории), являются криминальными. В этом плане СЭЗ, ОЭЗ или офшоры не должны отличаться от других территорий, на которые распространяется данное законодательство.
9. Закон должен признать отмывание денег уголовным преступлением. В этой связи в Законе целесообразно дать четкий списокпреступлений, составляющих основу для борьбы с отмыванием денег. Этот список мог бы включать наиболее тяжкие преступления, целью которых является извлечение дохода. Как минимум, он должен содержать торговлю наркотиками и оружием, людьми, человеческими органами, терроризм, коррупцию. В дальнейшем такой список может быть пополнен другими, менее тяжкими преступлениями. В Законе также должно быть указано, что рассмотрению такого рода дел должен отдаваться приоритет по сравнению с другими делами.
10. В закон должны быть включены основные понятия, в том числе такие основополагающие как "отмывание доходов", "преступная деятельность, составляющая основу отмывания денег", "подозрительные сделки", "компетентные органы". Без расшифровки этих понятий могут возникнуть разные толкования положений Закона.
11. Ввиду того, что отмывание денег создает инфраструктуру для продолжения и расширения преступной деятельности в других областях, необходимо учесть эту специфику в Законе. Так, цели Закона должны включать не только создание системы мер по пресечению и борьбе с отмыванием денег, но и обнаружение и пресечение преступлений, лежащих в основе процесса отмывания денег.
12. Четко определить сделки, подлежащие контролю на предмет наличия отмывания денег. В этих целях целесообразно воспользоваться такими широко принятыми в других странах критериями, как значительный размер, а также характер сделок, который позволяет отнести их к подозрительным или необычным.
13. Размер сделок, подлежащих контролю на предмет наличия отмывания денег можно установить на уровне10 тыс. долл. для физических и до 100 тыс. долл. – для юридических лиц. Более низкий порог приведет к большой загрузке контролирующих органов и значительным трудностям в вычленении действительно значимых операций, связанных с отмыванием денег.
14. Закон должен классифицировать меры, способные отследить движение финансовых средств, в первую очередь наличных, а по мере расширения деятельности – и других финансов и ценностей. Это предполагает налаживание обязательной системы информации и отчетности со стороны достаточно широкого круга организаций, в первую очередь работающих с денежными средствами и контролирующих движение финансов, а также некоторые иные аспекты корпоративной деятельности (учреждение и регистрация компаний, оказание бухгалтерских, аудиторских и юридических услуг).
15. Предусмотреть в Законе и учредить российскую "финансовую разведку", которая координировала бы борьбу с отмыванием денег. В качестве такого органа может выступать одно из действующих финансовых ведомств. Другой вариант – создание специального межведомственного совета с широкими полномочиями, но использующего в качестве базы для текущей работы одно из существующих ведомств.
16. Законодательно обеспечить меры по упрощению и ускорению ареста и конфискации подозрительных средств в делах по отмыванию денег.
17. Обеспечить полноценное включение страны в систему международной кооперации в сфере борьбы с отмыванием денег.
18. До конца 2000 г. ратифицировать Страсбургскую Конвенцию 1990 г. "Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности"
19. Присоединиться ко всем международным Конвенциям и соглашениям по вопросам борьбы с отмыванием денег.
20. Принять необходимые меры для выполнения рекомендаций ФАТФ и подготовить условия для вступления в эту международную организацию, являющуюся признанным лидером в борьбе с отмыванием денег.