

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Россия и Рекомендации ФАТФ

*Шашкова А.В.**

В настоящей статье рассмотрены вопросы юридической силы Сорока Рекомендаций ФАТФ и оценки Российской Федерации по соответствию данным Рекомендациям.

Ключевые слова: легализация; отмывание; незаконные доходы; финансирование терроризма; международные стандарты; Сорок рекомендаций; ФАТФ.

В становлении и развитии международной системы противодействия отмыванию денежных средств важное место занимает принятие в 1990 году Группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) Сорока рекомендаций. Данный документ был принят сразу после создания данной организации. В последствие ФАТФ были приняты еще Девять специальных рекомендаций по противодействию финансированию терроризма, но на них мы в настоящей статье останавливаться не будем. В Сорока рекомендациях содержатся базовые принципы по борьбе с отмыванием денежных средств. В то же время документ позволяет государствам проявить гибкий подход к реализации этих принципов, учитывающий индивидуальные особенности правовой системы, государственного режима и иных обстоятельств.

Документ подвергся значительной переработке в 2003 году, расширив сферу принятия превентивных мер по противодействию отмывания денежных средств, распространив ее не только на финансовые

* Шашкова Анна Владиславовна – к.ю.н., доцент кафедры Конституционного права МГИМО (У) МИД России; адвокат Адвокатской палаты Московской области. ashashkova@inbox.ru.

учреждения, но и на нефинансовые предприятия и профессии, а также установив прямое предписание создать в каждой стране подразделения финансовой разведки.

Как нам известно, существует значительное количество документов, составляющих компоненты международной системы по борьбе с отмыванием денежных средств: это и различные конвенции Организации Объединенных Наций (ООН)¹, конвенции Совета Европы², международные конвенции³, резолюции Совета Безопасности (СБ) ООН⁴, директивы европейского парламента и Совета Европейского Союза (ЕС) и т.д. Среди этой плеяды международных актов, кажется, Сорок рекомендаций не могут занять достойного места. Из самого названия документа следует, какой характер имеет данный документ – рекомендательный, то есть юридически необязательный. Однако это не так. Принятая в 2005 году, Резолюция СБ ООН 1617 настоятельно призывает все государства соблюдать Сорок рекомендаций ФАТФ⁵. Тем самым Сорока рекомендациям ФАТФ придается весомое и юридически обязательное значение, а несоответствие данным рекомендациям влечет для государства неблагоприятные финансовые последствия вплоть до невозможности осуществить платеж на территорию и с территории такого государства.

Основной формой координации и развития деятельности ФАТФ является проведение взаимных оценок стран по приведению национальных систем противодействия отмыванию денег в соответствие с Сорока рекомендациями ФАТФ. Созданная в 2004 году Группа по типу ФАТФ для стран Евразийского региона – Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) регулярно проводит такие взаимные оценки. Составляемые по итогам этих мероприятий отчеты и доклады руководс-

¹ Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 19 декабря 1988 г. (Венская); Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (Палермская); Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. (Меридская) и другие.

² Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г. (Страсбургская) и другие.

³ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г.; Международная конвенция о борьбе с захватом заложников от 17 декабря 1979 г. и другие.

⁴ Резолюция СБ ООН от 30 января 2004 г. 1526 и другие.

⁵ Резолюция СБ ООН от 29 июля 2005г. 1617 п.7.

тво организации направляет странам-участницам для передачи своим компетентным органам⁶.

Одним из важнейших элементов проведения взаимных оценок и принятия дальнейших мер (на основе результатов взаимных оценок) по приведению национальных систем противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма в соответствие с общепризнанными международными стандартами является взаимный обмен отчетами о проведенных оценках и публикация этих отчетов на сайтах международных организаций либо региональных структур по типу ФАТФ – организаций и структур, которые осуществляли оценку, – что обеспечивает необходимую прозрачность организаций⁷.

Рейтинги соответствия в отношении Рекомендаций ФАТФ должны быть определены согласно четырем уровням соответствия, упомянутым в Методологии 2004 году, утвержденной ФАТФ, Международным валютным фондом (МВФ) и Всемирным банком:

- Соответствует (С),
- Соответствует в значительной степени (ЗС),
- Частично соответствует (ЧС),
- Не соответствует (НС),
- Неприменимо (НП) – такая оценка присваивается в исключительных случаях.

Данная методология включает около 250 основных и дополнительных критериев. Особое внимание уделяется не только правовым и организационным основам, но и реальной эффективности системы, то есть достижению практических результатов в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. В этой связи важное значение имеет наличие и качество соответствующих статистических показателей, а также единообразие их толкования всеми участниками национальной системы противодействия отмывания денег и финансирования терроризма⁸.

Сорок рекомендаций ФАТФ структурно разделены на четыре блока (рис. 1).

⁶ <http://www.fedsfm.ru/worldcom.html?topic=9>

⁷ <http://www.eurasiangroup.org/ru/mers.html>

⁸ http://www.fedsfm.ru/news_24112006_247.html

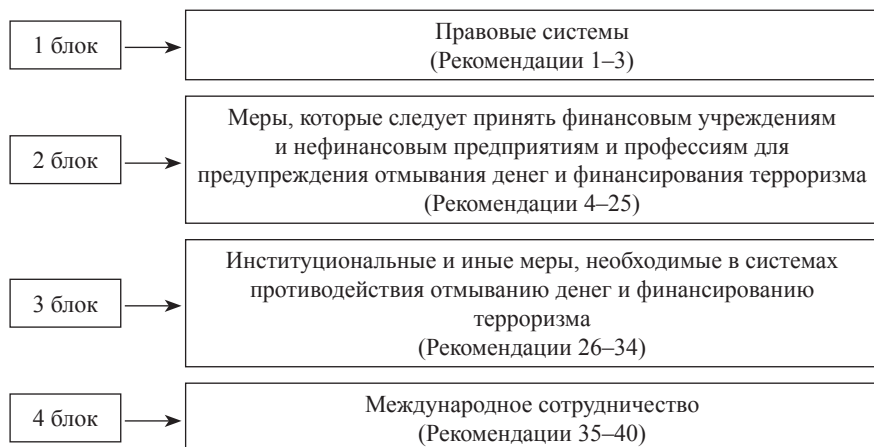


Рис. 1.

Оценка России была проведена в рамках третьего раунда совместной взаимной оценки ФАТФ/МАНИВЭЛ⁹/ЕАГ в 2008 году. Российская Федерация получила следующий рейтинг соответствия по Сорока рекомендациям (рис. 2).

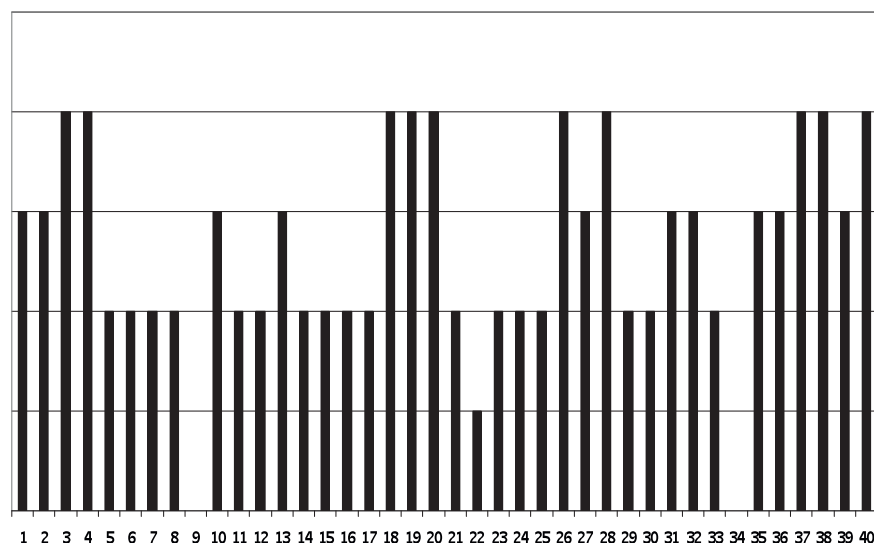


Рис. 2.

⁹ Специальный экспертный комитет Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыыванием денег.

Российская Федерация признана полностью **соответствующей** по следующим рекомендациям:

– Р 3. Конфискация и обеспечительные меры.

Россия заморозила или арестовала в 2005 и 2006 гг. имущество в 491 случае отмывания денег, составляющих 15418 дел. Конфискация в делах отмывания денег с 2003 по 2006 гг. составила 680 млн руб. (с более чем 385 млн руб. только в 2006 г.), что равняется в среднем 170 млн руб. в год по всем делам отмывания денег и самоотмывания¹⁰.

– Р 4. Законы о тайне в соответствии.

Россия применила Резолюции Совета Безопасности ООН относительно противодействия финансированию терроризма через Указы Президента: Указ от 5 мая 2000 г. № 786 (по реализации Резолюции СБ ООН 1267); Указ от 6 марта 2001 г. № 266 (по реализации Резолюции СБ ООН 1333); Указ от 10 января 2001 г. № 6 (по реализации Резолюции СБ ООН 1373); и Указ от 17 апреля 2002 г. № 393 (по реализации Резолюции СБ ООН 1390)¹¹.

– Р 18. Банки-ширмы.

Эксперты не выявили функционирование таких банков на территории РФ.

– Р 19. Другие формы информирования.

– Р 20. Другие нефинансовые предприятия и профессии и безопасные операционные методы.

Основной проблемой России в данной рекомендации отмечена высокая опора на наличные деньги. Однако Россия стремится ограничить потребление наличных денег. Достаточно давно существует лимит расчета наличными деньгами между юридическими лицами, а с 2007 года введен расчет наличными деньгами в рамках одного договора в размере 100 000 рублей и между юридическими лицами – индивидуальными предпринимателями и индивидуальными предпринимателями между собой¹².

– Р 26. Подразделения финансовой разведки.

– Р 28. Полномочия компетентных органов.

¹⁰ Отчет взаимной оценки по противодействию отмывания денег и финансированию терроризма, 2008 г. ФАТФ, с.56. Secretariat@fatf-gafi.org.

¹¹ Отчет взаимной оценки по противодействию отмывания денег и финансированию терроризма, 2008 г. ФАТФ, с. 58. Secretariat@fatf-gafi.org.

¹² Указание Банка России от 20.06.2007 № 1843-У «О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя».

- Р 37. Двойная подсудность.
- Р 38. Взаимная правовая помощь по конфискации и замораживанию.
- Р 40. Другие формы сотрудничества.

Рейтинг **значительного соответствия** Россия получила по следующим рекомендациям:

- Р 1, Р 2. Криминализация отмыwania денег.

Россия не признала преступлением инсайдерскую торговлю и манипуляцию на фондовом рынке.

- Р 10. Сроки и порядок хранения записей об операциях и клиентах.
- Р 13. Сообщение о подозрительных сделках.

Необходимо отметить, что рекомендации 14-16, также касающиеся подозрительных сделок получили рейтинг частичного соответствия, что говорит как о достаточно размытых критериях оценки, так и о различном уровне регулирования данного вопроса в РФ по отношению к финансовым (рекомендация 13) и нефинансовым (рекомендация 16) учреждениям.

- Р 27. Разработка специальных способов расследования.
- Р 31, Р 32. Национальное сотрудничество и координация. Действующие механизмы борьбы с отмыwанием денег.
- Р 35. Конвенции и Специальные Резолюции ООН.
- Р 36. Взаимная правовая помощь.
- Р 39. Экстрадиция.

Рейтинг **частичного соответствия** Российская Федерация получила по следующим рекомендациям:

- Р 5 – Р 8. Надлежащая проверка клиентов, включая усиленные и упрощенные меры.

Адвокаты, нотариусы и бухгалтеры подлежат очень сокращенной версии общих требований в Федеральном законе о противодействии отмыwанию денежных средств¹³. В частности, требования надлежащей проверки клиентов распространяются только на базовую идентификацию, а не на все требования по Рекомендации 5. Также, отсутс-

¹³ Федеральный закон №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыwанию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г..

твие каких-либо положений, относящихся к проверке данных, является до последнего времени сферой беспокойства¹⁴.

– Р 11, Р 12. Мониторинг операций и отношений.

В отношении необычных операций отмечены следующие недостатки в РФ:

1. Нет требования для финансовых организаций изучать, насколько возможно, основание и цель всех необычных операций.

2. Нет требования для финансовых организаций формулировать результаты таких изучений в письменной форме.

3. Нет конкретного требования для финансовых организаций хранить такие результаты доступными для компетентных органов и аудиторов в течение не менее пяти лет.

4. Отсутствие эффективности, особенно в секторе некредитных организаций.

– Р 14 – Р 16. Сообщение о подозрительных сделках.

Следует отметить, что приказом Росфинмониторинга № 103 от 8 мая 2009 г. утверждены «Рекомендации по разработке критериев выявления и определению признаков необычных сделок». Перечень критериев выявления необычных сделок значительно расширился. Необычные сделки выявляются, в частности, если совершаются операции с ценными бумагами, необеспеченными активами своих эмитентов; осуществляется денежный перевод на анонимный счет за границу; выставляется немотивированное требование клиента о расторжении договора и (или) возврате уплаченных средств до фактического осуществления операции; получателем денежных средств (товаров, работ, услуг) является нерезидент, не являющийся стороной по договору (контракту) об экспорте (импорте). И сейчас мы можем говорить о том, что данная рекомендация ФАТФ на сегодняшний день соблюдается Россией уже совсем на ином уровне.

– Р 17. Система надзора и контроля.

– Р 21. Отношения со странами, не выполняющими и не полностью выполняющими рекомендации ФАТФ.

– Р 23, Р 24. Регулирование и надзор.

Отмечается отсутствие в РФ требования по пригодности и честности для лизинговых компаний и членов правления компаний страхования жизни или страховых брокеров.

¹⁴ Отчет взаимной оценки по противодействию отмывания денег и финансированию терроризма, 2008 г. ФАТФ, с.170. Secretariat@fatf-gafi.org.

- Р 25. Инструкции и обратная связь.
- Р 29. Институциональные меры: надзорные органы.
- Р 30. Ресурсы, честность, обучение.

В региональных управлениях, правоохранительных и надзорных органах РФ число сотрудников, специально занимающихся вопросами противодействия отмыванию денег, незначительно.

– Р 33. Юридические лица – доступ к информации о бенефициарной собственности и контроле.

Бенефициарная собственность, как она определена в Рекомендациях ФАТФ,

не регистрируется в Едином государственном реестре юридических лиц, и информация по бенефициарной собственности не обязана храниться юридическими лицами. Также нет специального требования для финансовых организаций или нефинансовых организаций идентифицировать бенефициарных собственников юридических лиц.

К Российской Федерации **не применимы** рекомендации 9 и 34, касающихся посредников в применении мер надлежащей проверки клиентов и использования доверительных фондов или иных юридических образований лицами, отмывающими деньги.

Не соответствует Россия рекомендации 22, касающейся зарубежных отделений и филиалов:

– Правовая и регулирующая структура непоследовательно применяет требование соблюдать российские законы и инструкции о противодействии отмыванию денег как к зарубежным отделениям, так и к филиалам.

– Существующее руководство по зарубежным операциям кредитных организаций применяется только к пруденциальным рискам, а не к требованиям по противодействию отмывания денег.

– Нет требования по усиленной бдительности в отношении зарубежных операций в странах, которые не применяют или недостаточно применяют Рекомендации ФАТФ.

– Нет особого требования информировать российского регулятора, когда зарубежное отделение, филиал или представительство не может соблюдать соответствующие меры противодействия отмывания денег.

– Зарубежные операции некредитных финансовых организаций не охвачены существующим регулирующим режимом, таким образом, эффективность текущей правовой структуры не может быть оценена.

Красной нитью в Отчете проходит тема коррупции: она влияет на правоохранительные и иные надзорные органы в их борьбе с отмыыванием денежных средств, понижая рейтинг России по значительному количеству рекомендаций ФАТФ.

Еще 15 сентября 2006 года Всемирный банк опубликовал отчет по борьбе с коррупцией в РФ. Оценивалось текущее законодательство и способность контроля над коррупцией. Россия получила 151 место из 208 наряду с Никарагуа и Западным Тимуром, на одну позицию обогнав Нигерию и уступив Свазиленду 150 место¹⁵.

Уровень коррупции в России остается крайне высоким. В 2007 году, по официальной статистике, расследовано более 10,5 тыс. дел в этой сфере. С этого времени, конечно, законодательство РФ, касающееся вопроса коррупции, значительно изменилось. Был принят пакет законодательных и подзаконных актов, направленных на борьбу с коррупцией¹⁶, создается национальная антикоррупционная стратегия, программы, в Министерстве Юстиции РФ проводится экспертиза актов на антикоррупционность.

Между тем МВД России отмечает рост в России преступлений коррупционной направленности в 2009 году. «Только за первый квартал 2009 г. подразделениями экономического блока органов внутренних дел выявлено более 14 тыс. преступлений (на 30 % больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года), совершенных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления»¹⁷.

За период с июля 2008 г. по настоящее время в рамках принятия мер по исправлению недостатков, выявленных в ходе совместной взаимной оценки ФАТФ/МАНИВЭЛ/ЕАГ 2008 года, Российской Федерацией были внесены значительные изменения в части противодействия отмыыванию денежных средств в следующие законодательные акты:

– Федеральный закон № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

¹⁵ Russia's money laundering fight questioned. ISN Security Watch. Commentary by Sergei Blagov. 20 September 2006.

¹⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

¹⁷ <http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=80689>.

- Федеральный закон № 121-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»;
- Федеральный закон № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»;
- Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- Федеральный закон № 395-1 «О банках и банковской деятельности»;
- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Уголовный кодекс Российской Федерации;
- Таможенный кодекс Российской Федерации¹⁸.

Если добавить к данным законодательным актам принятый пакет антикоррупционных мер и мер по идентификации подозрительных сделок, то мы увидим, что Россией предприняты беспрецедентные меры по достижению соответствия Сорока рекомендациям ФАТФ.

Сегодня, во время финансового кризиса, ФАТФ подходит к концу данного третьего раунда оценки членов ФАТФ, а также рассматривает Рекомендации по подготовке процедур и методологии для четвертого раунда оценки. Упор делается на следующие вопросы:

- Р 5. Надлежащая проверка клиентов и ведение учета.
- Р 27, Р 28. Меры по исполнению законодательных актов.
- Р 33, Р 34. Бенефициарная собственность.
- Р 35 – Р 40. Международное сотрудничество.
- Налоговые преступления как предикатные преступления для отмывания денег.

В заключение необходимо отметить, что для долгосрочной перспективы борьбы с отмыванием денег государствам необходимо соответствовать международным стандартам ФАТФ. И без участия в этом процессе региональных организация по типу ФАТФ, а также без желания самих государств соблюдать рекомендации ФАТФ, достижение желаемого результата невозможно. Как видно из данной статьи Россия

¹⁸ Первая взаимная оценка РФ. Первый отчет о прогрессе по выполнению рекомендаций взаимной оценки ЕАГ, 2009 г., с. 3.

прилагает значительные усилия для совершенствования своей нормативной базы и правоприменительной практики по данному вопросу, что обязательно будет учтено при следующих взаимных оценках государств на соответствие РФ Сорока рекомендациям ФАТФ.

Russia and FATF Recommendations (Summary)

*Anna V. Shashkova**

The present Article is dedicated to the legal force of FATF 40 Recommendations and the rating of the Russian Federation on compliance with such Recommendations.

Keywords: money-laundering; illegal income; terrorist financing; international standards; 40 Recommendations; FATF.

* Anna V. Shashkova – Ph.D. in Law, assistant professor of the Chair of Constitutional law, MGIMO-University MFA Russia; Moscow region bar barrister. ashashkova@inbox.ru.