

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И БОРЬБА С МЕЖДУНАРОДНОЙ ЛЕГАЛИЗАЦИЕЙ НЕЗАКОННЫХ ДОХОДОВ

Проблема борьбы с легализацией доходов, полученных незаконным путем, относится к числу важнейших межгосударственных проблем и требует пристального внимания со стороны органов государственного финансового контроля. Концепция национальной безопасности Российской Федерации¹ в целях предупреждения коррупции и устранения условий для легализации капиталов, нажитых незаконным путем, предусматривает создание действенной системы финансового контроля, а также иных механизмов контроля за законностью доходов физических лиц.

Международное отмывание преступных денег наносит колоссальный вред интересам государств и является питательной средой национальной коррупции и международного терроризма. По оценкам экспертов МВФ, посредством мировых финансовых систем ежегодно легализуются доходы, полученные преступным путем, в объеме от 500 миллиардов до 1,5 триллиона долларов США. Российские специалисты считают, что из России в нарушение действующего законодательства за год вывозится иностранная валюта на сумму, превышающую 20–25 млрд. долларов США. Основными направлениями незаконного вывоза денежных средств считаются офшорные зоны, в первую очередь Кипр, где отмываются до 12 млрд. долларов США ежегодно. Активно используются также подставные фирмы в Швейцарии, Австрии, Лихтенштейне и странах Персидского залива².

Обзор тенденций по отмыванию денег в Великобритании, сделанный экспертами ФАТФ³, показал резкое увеличение в последние годы потоков денежных средств из бывших советских республик в Великобританию, законность происхождения которых неизвестна⁴.

В большинстве стран предпринимаются меры, направленные на организацию противодействия отмыванию «грязных» денег: приняты законодательные акты и разработаны детализированные внутригосударственные инструменты по выявлению процессов отмывания денег. Предусмотрены механизмы отчетности о финансовых операциях, определен порядок предоставления банками и другими финансовыми учреждениями необходимой информации о сомнительных финансовых сделках. Во многих странах отмывание денег считается тяжким уголовным преступлением, за совершение которого предусматриваются длительные сроки тюремного заключения. Например, согласно статье 261 Уголовного кодекса ФРГ признается преступлением легализация денежных средств, полученных незаконным путем, совершенная на территории Германии. В соответствии со статьей 321-1 Уголовного кодекса Франции приобретение имущества, заведомо добытого преступным путем, также признается преступлением. В США за нарушение законодательства, направленного на предотвращение отмывания денег, предусмотрено уголовное наказание в виде лишения свободы сроком до 20 лет и штраф 500 тыс. долларов США.

В ряде стран созданы специальные органы – так называемые финансовые разведки, занимающиеся вопросами борьбы с отмыванием денег. В 2002 году начал свою деятельность Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу («финансовая разведка»), основная цель которого заключается в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Деятельность органов «финансовой разведки» во многих странах приносит положительный

¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года №1300.

² См.: Коротков А., Завидов Ф., Попов И. Преступления в сфере экономической деятельности и против интересов службы в коммерче-

ских и иных организациях. Право и экономика, 2000. №7. С. 57.

³ Международный комитет по борьбе с отмыванием денег (Financial Action Task Force) создан в июле 1989 года США, Японией, Германией, Великобрита-

нией, Францией, Италией, Канадой в целях оказания содействия государствам в борьбе с отмыванием капиталов, нажитых преступным путем. С июня 2003 года Россия является полноправным членом ФАТФ.

⁴ Доклад «Отмывание денег», подготовленный Национальным ревизионным управлением Великобритании в связи с визитом в Счетную палату Российской Федерации (22–23 мая 2003 года).

результат. В США «финансовой разведкой» ежегодно рассматривается около 12 млн. финансовых операций, из них около 120 тыс. операций попадает в разряд подозрительных, до суда доходит примерно 1 тыс. дел⁵.

В соответствии с рекомендациями ФАТФ в Российской Федерации приняты меры по созданию общегосударственной системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, сформированы механизмы организации борьбы с отмыванием незаконных доходов.

Еще в 1997 году в уголовное право введена норма об уголовной ответственности за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем (статья 174 Уголовного кодекса). С февраля 2002 года установлена уголовная ответственность за легализацию денег и иного имущества лицом или группой лиц, приобретенных незаконным путем (статья 174.1 Уголовного кодекса), за это правонарушение установлено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок от 10 до 15 лет. С 1 февраля 2002 года действует Федеральный закон от 7 августа 2001 года №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», который определяет порядок контроля за операциями с денежными средствами в целях борьбы с отмыванием доходов, полученных преступным путем.

В настоящее время в Российской Федерации обязательному контролю подлежат операции с денежными средствами или иным имуществом, если сумма, на которую они совершаются, равна или превышает 600 тыс. рублей, – сделки с недвижимым имуществом, если сумма, на которую они совершаются, равна или превышает 3 млн. рублей. Требования в отношении организации контроля за сделками и финансовыми операциями, которые осуществляются или могут быть осуществлены в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, в соответствии с мировой практикой распространены на адвокатов, нотариусов и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг.

Достаточно полно и подробно регламентирует банковское законодательство деятельность коммерческих банков и расчетно-кредитных учреждений по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем. В феврале 2001 года Центральным банком России издано указание оперативного характера «О Вольфсбергских принципах», включающее директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе, разработанные в 2000 году одиннадцатью ведущими банками мира, где определены основные элементы механизмов по предотвращению использования банковской системы для легализации доходов, полученных преступным путем. Указаниями Банка России от 28 ноября 2001 года «О рекомендациях по разработке

кредитными организациями правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, определен порядок осуществления контроля за предоставлением кредитными организациями необходимой информации в контролирующие органы. За нарушения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в соответствии с письмом Центрального банка России от 11 августа 2003 года №117-Т к кредитным организациям могут применяться меры принуждения, вплоть до отзыва лицензии на осуществление банковских операций. Банком России регулярно обобщается практика применения Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»⁶.

Как отмечалось ранее, основная масса незаконных доходов легализуется на международных финансовых рынках. Сущность международной легализации незаконных доходов заключается во введении отмываемых денежных средств в легальный международный оборот через банковско-финансовые учреждения, что осуществляется главным образом в ходе внешнеэкономической деятельности. Учитывая особый транснациональный характер внешнеэкономических сделок, обычные внутригосударственные меры не могут быть достаточно эффективными в противодействии международной легализации незаконных капиталов.

Анализ оперативно-следственной практики в Российской Федерации показывает, что во внешнеэкономической деятельности легализация незаконно полученных денежных средств может принимать следующие формы:

- занижение в документах (декларациях и т.п.) фактической стоимости приобретаемого имущества;
- приобретение за пределами Российской Федерации предприятия с использованием иностранного гражданина в качестве фиктивного собственника;
- реинвестирование незаконно вывезенных капиталов в российскую экономику путем скупки акций прибыльных предприятий алмазно-бриллиантового комплекса, а также организаций, занимающихся нефтедобычей и нефтепереработкой и др.⁷

В связи с этим можно назвать следующие наиболее типичные способы транснациональной легализации российских капиталов в ходе осуществления внешнеэкономической деятельности:

- проведение финансово-хозяйственных операций с использованием фиктивных иностранных фирм-посредников и банков, в том числе в офшорных зонах;
- занижение стоимости стратегического государственного сырья (нефти, металлов, древесины и т.д.) при поставках его за рубеж, завышение стоимости импортных товаров;

⁵См.: Завидов Б.Д., Андреев Н.М. Уголовно-правовой анализ легализации (отмывания) денежных средств. Адвокат, 2003. №3.

⁶См.: Информационные письма ЦБР от 21 августа 2002 г. №1, от 20 марта 2003 г. №3, от 29 августа 2003 г. №4, от 15 июня 2004 г. №6.

⁷См.: Михайлов В.И. Криминологические особенности и юридический анализ легализации (отмывания) денежных средств и иного

имущества, приобретенных завещано незаконным путем. Законодательство, 1999. №4.



- заключение фиктивных контрактов с иностранными фирмами на оказание различного рода услуг и перечисление авансовых платежей за неоказанные маркетинговые, консалтинговые и иные услуги;
- подлоги в банковских бухгалтерских документах и фальсификация платежей на счетах в иностранных банках-корреспондентах.

Главной особенностью отмывания незаконных доходов во внешнеэкономической деятельности является то, что легализация незаконных капиталов реализуется при условии сговора с иностранным контрагентом – иностранным юридическим или физическим лицом. При этом учредителем иностранного юридического лица может выступать и российский гражданин – учредитель или руководитель российского предприятия, участвующего во внешнеэкономической деятельности. При таких обстоятельствах соблюдение всех внутригосударственных процедур, направленных на противодействие незаконной легализации, не может исключать возможность отмывания незаконных доходов на территории иностранного государства. При этом следует отметить, что в ходе осуществления экспортно-импортных операций нарушения налогового и таможенного законодательства будут одновременно сопровождаться легализацией доходов, полученных в результате этих нарушений.

Таким образом, для обеспечения эффективной борьбы с международной легализацией незаконных доходов, кроме внутригосударственных, необходимы и международно-правовые механизмы, позволяющие выявлять эти правонарушения на территории иностранного государства.

В области борьбы с отмыванием денег приняты такие важные международные договоры, как Конвенция ООН «Против транснациональной организованной преступности» (от 12 декабря 2000 года)⁸, которая налагает на государства обязанность принимать конкретные меры по борьбе с отмыванием денежных средств. Страсбургская конвенция Совета Европы «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» (от 8 ноября 1990 года), участниками которой являются 42 европейских государства, в том числе с 1 декабря 2001 года Россия, распространяет свое действие на все уголовные правонарушения, связанные с отмыванием денежных средств.

Заслуживает особого внимания соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве и взаимной помощи в области валютного контроля, контроля за экспортно-импортными операциями и в сфере борьбы с легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем (Рим, 29 июля 1996 года), которое направлено на противодействие легализации незаконных доходов в ходе внешнеэкономической деятельности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года №840 утверждено Типовое со-

глашение между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о сотрудничестве и взаимной помощи в области борьбы с незаконными финансовыми операциями, а также финансовыми операциями, связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, которое (помимо обмена информацией) предусматривает проведение согласованных действий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение финансовых операций, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма, и проведение совместных аналитических исследований по этим проблемам. По имеющимся данным, на сегодняшний день подписаны и вступили в силу такие соглашения только с Республикой Болгария и Республикой Беларусь.

Учитывая сложность и важность борьбы с международным отмыванием денег, в 2001 году на XVII конгрессе Международной организации органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в Сеуле было принято решение о создании Рабочей группы ИНТОСАИ по борьбе с международным отмыванием денег, в которую вошли представители Генерального секретариата ИНТОСАИ, высших ревизионных органов США, Великобритании, Российской Федерации, Перу, Египта, Лесото, Папуа – Новой Гвинеи, Тринидада и Тобаго, Фиджи.

25–26 сентября 2003 года в Москве состоялось первое заседание этой группы, на котором было принято принципиальное решение о необходимости участия высших органов финансового контроля в борьбе с международным отмыванием денег. Выступая на открытии первого заседания Рабочей группы ИНТОСАИ по борьбе с международным отмыванием денег, Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин подчеркнул, что «... высший контрольно-ревизионный орган должен иметь самостоятельное представление об организации работы по противодействию легализации незаконных доходов, выступать инициатором комплексных проверок с привлечением уполномоченных и правоохранительных органов». В качестве одной из форм участия высших органов финансового контроля в борьбе с международной легализацией незаконных доходов С.В. Степашин предложил обсудить возможность проведения встречных совместных международных проверок полноты поступления в бюджеты государств доходов от крупных внешнеэкономических сделок.

Система борьбы с международным отмыванием денег предполагает создание общей стратегии, определяющей участие высших ревизионных органов государств в расследовании предполагаемых или возможных случаев отмывания денег на международном уровне. Счетная палата Российской Федерации, исходя из общих задач контроля за исполнением доходных статей федерального бюджета⁹, в рамках проведения контрольных мероприятий за уплатой налогов от внешнеэкономической деятельности может участвовать

⁸Ратифицирована Российской Федерацией 26 апреля 2004 года.

⁹См.: ст. 2 Федерального закона от 11 января 1995 года №4-ФЗ

«О Счетной палате Российской Федерации».



в проведении встречных проверок для выявления случаев уклонения от уплаты налогов и таможенных платежей на территории иностранных государств.

Проведение Счетной палатой Российской Федерации совместных проверок с органами финансового контроля иностранных государств возможно также в целях контроля за использованием бюджетных средств на территории иностранных государств, в частности, при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд¹⁰.

Так, например, в ходе проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Краснодарскому краю в 2003–2004 годах в виде финансовой помощи, было установлено, что государственное унитарное предприятие Краснодарского края «Государственный аптечный склад» без проведения конкурсных процедур по 8 договорам с иностранной фирмой «Кубань Хандельс ГмбХ» (Австрия) перечислило австрийской фирме 76 120 долларов США на «организацию комплексного изучения зарубежного фармацевтического рынка». Учредительные документы, а также другие документы этой фирмы, разрешающие или аккредитующие в России ее деятельность по оказанию данного вида услуг, отсутствовали¹¹. Указанные расходы фактически являются нецелевым использованием бюджетных средств. В связи с этим было бы целесообразно оценить эффективность использования австрийской фирмой «Кубань Хандельс ГмбХ» бюджетных средств в размере 76 120 долларов США «на комплексное изучение зарубежного фармацевтического рынка», в том числе проверить, сколько из этих средств использовано на содержание фирмы, выпла-

ты учредителям, другие накладные расходы, что возможно только при проведении встречной проверки с участием Счетной палаты Австрии.

Следует отметить, что при аналогичных ситуациях, если имеет место нецелевое использование бюджетных средств, исходя из общих норм международного права имеются достаточные основания для обращения к зарубежному органу финансового контроля по поводу проведения совместной проверки – с 2004 года по российскому законодательству нецелевое использование бюджетных средств на сумму свыше 1,5 млн. рублей (на сегодня это около 54 тыс. долларов США) является уголовным преступлением.

Для обеспечения такой работы должны быть заключены соответствующие международные соглашения между высшими органами финансового контроля различных государств. В соглашениях необходимо определить порядок проведения встречных проверок, правовой статус итогового документа (акта), вопросы взаимодействия с другими контрольными органами на территории иностранных государств, в частности, с налоговыми службами. Могут быть разработаны совместные стандарты и методические рекомендации по проведению встречных проверок с участием органов финансового контроля двух или более государств.

Создание системы встречных международных проверок с участием органов государственного финансового контроля различных государств позволит значительно снизить объемы неконтролируемого вывоза российского капитала за рубеж, значительно повысить налоговые поступления в федеральный бюджет и в определенной степени укрепить национальную финансовую систему.

НАЧАЛЬНИК АНАЛИТИЧЕСКОГО ОТДЕЛА
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
А.В. Павлов

¹⁰ Участие иностранных поставщиков в конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд предусмотрено действующим законодательством (ст. 6 ФЗ от 6 мая 1999 года №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, ока-

зание услуг для государственных нужд»). Статья 38 проекта федерального закона №84971-4 «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (законопроект принят Государственной Думой в первом чтении) предусматривает право

государственного заказчика размещать заказы на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) на территории иностранного государства.

¹¹ См.: Отчет по результатам проверки использования средств федерального бюджета, выделенных Краснодарскому краю в 2003 году и истекшем периоде 2004

года в виде финансовой помощи бюджетам других уровней на реализацию соответствующих федеральных целевых программ, и отдельных вопросов исполнения бюджета Краснодарского края (утвержден Коллегией Счетной палаты РФ 04.06.2004, протокол №19 (389), аудитор Счетной палаты РФ С.Н. Рябухин).