

Экономические Перспективы

Том 6

Электронный журнал Государственного департамента США

№ 2



БОРЬБА С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

- Последствия отмывания денег и других финансовых преступлений
- Международные нормы и сотрудничество в борьбе с отмыванием денег
 - Борьба с отмыванием денег: по следам денег
 - Вести постоянную борьбу с отмыванием денег

Май 2001 года

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Борьба с отмыванием денег

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ США

ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ

ТОМ 6, НОМЕР 2, МАЙ 2001 ГОДА

Отмывание денег приносит преступникам прямую выгоду, ибо дает им возможность утаивать и легитимизировать получаемые от противозаконной деятельности доходы. По недавней оценке, ежегодно в мире отмывается около 1 трлн. долларов. Эти незаконные средства, в свою очередь, позволяют криминальным элементам финансировать новые формы преступной деятельности. Более того, отмывание денег способствует коррупции, деформирует процесс принятия экономических решений, усугубляет социальные беды и подрывает финансовые институты.

Сегодня лица, отмывающие деньги, могут использовать быстрые и простые современные электронные финансовые механизмы. Ошеломляющий размах подобной преступности диктует необходимость широкого сотрудничества между правоохранительными и регулирующими органами, что позволяет выявлять источники нелегальных доходов, проследить пути, по которым направляются средства на те или иные виды криминальной деятельности, и изымать финансовые активы преступников.

Предлагаемый выпуск журнала «Экономические перспективы» дает некоторое представление о масштабах проблемы и о том, каким образом правительственные учреждения США, сотрудничая друг с другом, с частным сектором и иностранными государствами, пытаются ее решить.

*Посол Уэнди Чемберлен, первый заместитель помощника
Государственного секретаря, Бюро Государственного департамента США
по вопросам международного наркобизнеса и правоохранительным мерам.*

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Электронный журнал Государственного департамента США

СОДЕРЖАНИЕ

БОРЬБА С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

□ ФОКУС

ПОСЛЕДСТВИЯ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ И ДРУГИХ ФИНАНСОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Джон Макдаулл, старший советник, и Гари Новис, эксперт Бюро Государственного департамента США по вопросам международного наркобизнеса и правоохранительным мерам

Отмывание денег искажает деловые решения, повышает риск банковских банкротств и сокращает возможности контроля экономической политики со стороны государства. Для сдерживания этой преступной деятельности необходимо международное сотрудничество.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ И СОТРУДНИЧЕСТВО В БОРЬБЕ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

Джозеф Майерс, исполняющий обязанности заместителя помощника министра финансов США по вопросам правоохранения

Страны-члены международной Рабочей группы по финансовым мерам (*Financial Action Task Force, FATF*) и соответствующие региональные структуры наладили международное сотрудничество, но еще очень многое предстоит сделать.

БОРЬБА С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ: ПО СЛЕДАМ ДЕНЕГ

Лестер М. Джозеф, заместитель заведующего Отделом конфискации средств и борьбы с отмыванием денег Министерства юстиции США

Американские правоохранительные органы добиваются успехов, разбивая схемы отмывания денег, но сложности иностранных юрисдикций и полное отсутствие международного сотрудничества серьезно препятствуют их работе.

ВЕСТИ ПОСТОЯННУЮ БОРЬБУ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

Стивен Л. Петерсон, исполняющий обязанности директора Управления программ по борьбе с преступностью, Бюро по вопросам международного наркобизнеса и правоохранительным мерам, Государственный департамент США

Чтобы пресекать отмывание денег, правительство страны должно иметь в своем распоряжении соответствующую законодательную, финансовую и правоохранительную инфраструктуру. Несколько государственных учреждений США готовят иностранных специалистов для создания такой инфраструктуры.

□ КОММЕНТАРИИ

ЦИКЛ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ

Пол Баузэр, советник по экономическим вопросам, и Рода Ульманн, научный сотрудник, Федеральный резервный банк г. Кливленда

Отмывание денег – это состоящий из трех этапов процесс смешивания «грязных денег» с триллионами долларов, обращающимися в рамках законной предпринимательской деятельности. Ряд американских законов требует, чтобы, банки и органы, регулирующие банковскую сферу, разрушали эти схемы.

БАНКИ США: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ НА ПРОБЛЕМУ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ

31

Энн Т. Вайтейл, бывший директор-распорядитель и заместитель генерального юрисконсультата банка «Рипаблик нэшинл бэнк ов Нью-Йорк»

Американские банки реализуют активные программы для предотвращения отмывания денег. Главный фактор успеха подобных программ – решительная позиция руководства.

КОРРЕСПОНДЕНТСКИЕ СЧЕТА – ЛАЗЕЙКА ДЛЯ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ

34

Линда Гаститус, Элиз Бин и Роберт Роуч, сотрудники аппарата постоянного подкомитета по расследованиям Комитета по вопросам государственного управления Сената США

Предоставляя иностранным банкам из категории повышенного риска и их криминальным клиентам доступ к корреспондентским банковским счетам, американские банки содействуют преступности и подрывают финансовую систему США.

□ ФАКТЫ И ЦИФРЫ

РАБОЧАЯ ГРУППА ПО ФИНАНСОВЫМ МЕРАМ ОБ ОТМЫВАНИИ ДЕНЕГ

40

Рабочая группа Организации экономического сотрудничества и развития – цель, состав, деятельность, основные документы

КОНТРОЛЬ ЗА ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ В СТРАНАХ И ЮРИСДИКЦИЯХ, ГДЕ СУЩЕСТВУЕТ ЭТА ПРОБЛЕМА: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА

44

Выдержки из доклада Государственного департамента США за 2001 год «Отмывание денег и финансовые преступления»

□ ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ

КЛЮЧЕВЫЕ КОНТАКТЫ И САЙТЫ ИНТЕРНЕТА

47

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА ПО ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕГ

48

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Электронный журнал Государственного департамента США

Том 6, номер 2, май 2001 года

Офис международных информационных программ Государственного департамента США предоставляет материалы, разъясняющие зарубежной аудитории политику, общество и ценности США. Офис публикует пять электронных журналов, посвященных изучению основных проблем, с которыми сталкиваются Соединенные Штаты и международное сообщество. Эти журналы – «Экономические перспективы», «Глобальные проблемы», «Вопросы демократии», «Внешняя политика США» и «США: общество и ценности» – помещают на своих страницах документы и материалы, относящиеся к политике США, а также содержат анализ, комментарий и дополнительную информацию по соответствующим темам.

Все номера журналов выходят на английском, испанском, португальском и французском, а отдельные номера публикуются также на арабском и русском языках. Номера журналов на английском языке появляются с интервалом приблизительно в один месяц. Переводы обычно выходят через две-четыре недели после опубликования журналов на английском языке.

Мнения, высказываемые в этих журналах, не обязательно отражают взгляды или политику правительства Соединенных Штатов Америки. Государственный департамент США не несет ответственности за содержание сайтов Интернета, на которых есть ссылки в журналах, или доступ к таким сайтам; эту ответственность несут их создатели. Статьи из журналов, о которых идет речь, можно воспроизвести и переводить за пределами Соединенных Штатов за исключением случаев, когда эти статьи сопровождаются четким указанием на наличие ограничений в их использовании, налагаемых авторским правом. Те, кто собирается использовать защищенные авторским правом фотографии, должны получить соответствующее разрешение.

Текущие или предыдущие номера журналов, а также анонс будущих журналов можно найти на домашней странице Офиса международных информационных программ в Интернете по адресу "<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>". Эти номера предоставляются в нескольких электронных форматах для облегчения их просмотра в онлайновом режиме, передачи, загрузки и печати.

Просим присыпать комментарии и замечания об этих журналах в посольство США в вашей стране или в редакцию по адресу:

Editor, Economic Perspectives
IIP/T/ES
U.S. Department of State
301 4th Street, S.W.
Washington, D.C. 20547
United States of America
Адрес электронной почты: ejecon@pd.state.gov

Издатель Джудит С. Сигел
Редактор Джонатан Шейффер
Ответственные редакторы Брюс Одесси
..... Гретхен Кристисон
Редакторы текста Уэйн Холл
..... Кэтлин Хаг
..... Мартин Маннинг

Графическое оформление Сильвия Скотт
Редакторы русского издания Наталия Барбаш
..... Лидия Воронина
Редактор русского Интернет-издания .. Александр Свинов
Редколлегия Ховард Синкотта
..... Джудит Сигел
..... Леонардо Уильямс

Государственный департамент США
Офис международных информационных программ

□ ПОСЛЕДСТВИЯ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ И ДРУГИХ ФИНАНСОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Джон Макдаулл, старший советник, и Гари Новис, эксперт Бюро Государственного департамента США по международным вопросам борьбы с наркотиками и преступностью

Отмывание денег подтасчивает экономику страны, систему управления и благосостояние общества – уверяют двое сотрудников Государственного департамента.

Сотрудники Бюро по вопросам международного наркобизнеса и правоохранительным мерам – старший советник Джон Макдаулл и эксперт Гари Новис – поясняют, что подобная практика искаляет деловые решения, повышает риск банковских банкротств, сокращает возможности контроля экономической политики со стороны государства, наносит ущерб репутации страны и подвергает ее население опасностям, связанным с торговлей наркотиками, контрабандой и другой преступной деятельностью.

По их словам, с учетом технологических преимуществ, которыми в настоящее время пользуются лица, отмывающие деньги, для сдерживания этой деятельности необходим высокий уровень международного сотрудничества.

Отмывая деньги, преступники стремятся добиться того, чтобы их преступления в итоге приносили им выгоду. Необходимость таких действий обусловлена тем, что уголовные элементы, будь-то торговцы наркотиками, члены организованных преступных групп, террористы, торговцы оружием, шантажисты или мошенники, подделывающие кредитные карты, должны скрывать происхождение своих криминальных доходов, чтобы избежать выявления и возможного преследования по закону при их открытом использовании.

Отмывание денег имеет решающее значение для эффективного функционирования практически всех форм транснациональной и организованной преступности. Направленные против

отмывания денег меры, призванные исключить или ограничить возможность использования преступниками своей приобретенной незаконными путями наживы, представляют собой важнейший и действенный компонент программ по борьбе с преступностью.

Как правило, отмывание денег включает целый ряд операций, направленных на сокрытие источника финансовых активов, чтобы преступники могли затем воспользоваться этими активами, не скомпрометировав себя. Обычно эти операции подразделяются на три этапа: 1) размещение – процесс, при котором незаконные доходы помещаются в финансовые институты через депозиты, электронные переводы и другие средства; 2) наславивание – процесс отделения доходов, приносимых преступной деятельностью, от их источника с помощью сложных многослойных финансовых операций; 3) интеграция – процесс использования внешне легальных сделок для маскировки незаконных доходов. Помощью этих процессов преступник пытается трансформировать денежные доходы, полученные от противозаконной деятельности, в средства, имеющие внешне легальное происхождение.

Отмывание денег влечет за собой потенциально разрушительные последствия в области безопасности, экономики и в социальной сфере. Оно обеспечивает наркодельцам, террористам, нелегальным торговцам оружием, коррумпированным чиновникам и другим криминальным элементам стимулы к тому, чтобы поддерживать и расширять свой преступный бизнес. По своему охвату преступность становится все более интернациональной, причем ее финансовые аспекты усложняются вследствие быстрого технологического прогресса и глобализации индустрии финансовых услуг.

Современные финансовые системы способствуют росту законной коммерческой деятельности, но они также и позволяют преступникам мгновенно переводить миллионы долларов с помощью персональных компьютеров и спутниковых тарелок. Поскольку процесс отмывания денег в определенной степени полагается на существующие финансовые системы и операции, имеющийся у преступника выбор конкретных механизмов ограничивается лишь его изобретательностью. Деньги отмываются через валютные и фондовые биржи, торговцев золотом, казино, компании по продаже автомобилей, страховые и торговые компании. Частные и офшорные банки, подставные корпорации, зоны свободной торговли, электронные системы и торгово-финансовые учреждения – все эти структуры могут камуфлировать незаконную деятельность. При этом преступники манипулируют финансовыми системами как в Соединенных Штатах, так и за их пределами.

Бесконтрольное отмывание денег способно подточить целостность финансовых институтов страны. Вследствие высокой интеграции фондовых рынков отмывание денег может также негативно влиять на курсы валют и процентные ставки. В конечном счете, отмытые деньги поступают в глобальные финансовые системы, где они могут подрывать экономику и валюту отдельных стран. Таким образом, отмывание денег не только представляет собой правоохранительную проблему, но и создает серьезную угрозу для национальной и международной безопасности.

НЕЗАЩИЩЕННЫЕ ФОРМИРУЮЩИЕСЯ РЫНКИ

Отмывание денег представляет собой проблему не только на основных финансовых рынках мира и в офшорных центрах, но и для формирующихся рынков. Риску подвергается поистине любая страна, интегрированная в международную финансовую систему. По мере того как формирующиеся рынки открывают свою экономику и финансовые сектора, они становятся все более реальными мишенями для деятельности, связанной с отмыванием денег.

Активизировавшиеся усилия, прилагаемые властями на основных финансовых рынках и во многих офшорных финансовых центрах

для борьбы с этой деятельностью, создают лицам, отмывающим деньги, дополнительные стимулы к переходу на формирующиеся рынки. Имеются свидетельства растущих международных поставок валюты на те рынки, где отсутствуют жесткие механизмы выявления и регистрации валюты, размещенной в данной финансовой системе. Имеются также свидетельства увеличивающихся инвестиций, вкладываемых организованными преступными группами в недвижимость и предприятия на формирующихся рынках. К сожалению, негативные последствия отмывания денег на формирующихся рынках, как правило, оказываются еще более значительными.

Более внимательное изучение подобных негативных последствий как в микро-, так и в макроэкономической сферах позволяет объяснить, почему отмывание денег представляет собой такую многостороннюю угрозу, особенно на формирующихся рынках.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ

Подрыв легального частного сектора. Одно из наиболее серьезных микроэкономических последствий отмывания денег ощущается в частном секторе. При отмывании денег часто используются подставные компании, которые смешивают доходы от противозаконной деятельности с легальными средствами для того, чтобы скрыть прибыль, полученную нечестным путем. В Соединенных Штатах, к примеру, организованная преступность использовала пищерии для маскировки доходов от торговли героином. Эти подставные компании имеют доступ к значительным нелегальным средствам, что позволяет им субсидировать свои товары и услуги, продавая их по ценам намного ниже рыночных.

В некоторых случаях подставные компании имеют возможность предлагать товары по ценам ниже себестоимости. Тем самым эти компании получают конкурентное преимущество над осуществляющими законную деятельность фирмами, которые черпают капитальные средства на финансовых рынках. Поэтому легальному бизнесу трудно, а часто практически невозможно конкурировать с субсидируемыми подставными компаниями. Подобная ситуация может привести

к его вытеснению из частного сектора преступными организациями.

Безусловно, принципы управления этими криминальными предприятиями не соответствуют используемым легальным бизнесом традиционным принципам свободного рынка, что влечет за собой дальнейшие негативные макроэкономические последствия.

Подрыв целостности финансовых рынков.

Финансовые институты, полагающиеся на доходы от преступности, сталкиваются с дополнительными трудностями, стремясь адекватно управлять своими активами, обязательствами и операциями. Например, крупные суммы отмытых денег могут поступать в финансовое учреждение, но затем внезапно бесследно исчезать через электронные переводы в ответ на такие нерыночные факторы, как операции правоохранительных органов. Это может приводить к проблемам с ликвидностью и перегрузкам в банках.

Действительно, преступная деятельность ассоциируется с целым рядом банковских банкротств по всему миру, включая крах первого Интернет-банка – банка Европейского союза. Более того, некоторые финансовые кризисы 1990-х годов (такие, как скандал, вызванный мошенничеством, отмыванием денег и взятками в Международном кредитно-коммерческом банке (ВСС), и банкротство Берингс-банка в 1995 году, когда была разоблачена рискованная финансовая схема биржевого маклера в одном из его филиалов) были во многом связаны с криминальными действиями и мошенничеством.

Утрата контроля над экономической политикой. По оценке бывшего директора-распорядителя Международного валютного фонда Мишеля Камдессю, масштабы отмывания денег составляют от 2 до 5 процентов общемирового валового продукта, то есть, по меньшей мере, 600 млрд. долларов. В некоторых странах с формирующейся рыночной экономикой подобные незаконные доходы могут намного превосходить государственные бюджеты, что приводит к утрате правительенного контроля над экономической политикой. В ряде случаев огромная база активов, накопленная за счет отмытых доходов, может использоваться для

спекулятивной скупки рынков или даже целой экономики небольшой страны.

Отмывание денег может также отрицательно влиять на валюты и процентные ставки, поскольку лица, отмывающие свои доходы, реинвестируют средства в те области, где менее вероятно раскрытие их схем, а не в те, где выше норма отдачи. Кроме того, отмывание денег может увеличивать угрозу валютной нестабильности ввиду неправильного распределения ресурсов, обусловленного деформациями в ценах на активы и товары.

Словом, отмывание денег и финансовые преступления могут приводить к необъяснимым изменениям в спросе на деньги и растущей нестабильности международных потоков капитала, процентных ставок и обменных курсов. Непредсказуемость процесса отмывания денег в сочетании с сопутствующей ему утратой контроля со стороны государства может осложнять реализацию разумной экономической политики.

Экономические деформации и нестабильность. Лица, отмывающие деньги, заинтересованы не столько в извлечении прибыли из своих инвестиций, сколько в защите своих доходов. Таким образом, они «инвестируют» свои средства в области, не обязательно приносящие экономическую выгоду стране, в которой эти средства размещены. Более того, из-за того, что отмывание денег и финансовые преступления переориентируют средства с эффективных инвестиций на инвестиции низкого качества, позволяющие утаивать доходы, может страдать экономический рост. В некоторых странах, например, целые отрасли, такие, как строительство и гостиничное хозяйство, финансировались не вследствие реального спроса, а в силу краткосрочных интересов лиц, отмывающих деньги. Когда эти отрасли перестают подходить таким лицам, они их оставляют, что вызывает крах этих секторов и наносит огромный ущерб экономике, которая не в состоянии покрыть подобные убытки.

Потеря доходов. Отмывание денег снижает налоговые доходы правительства и тем самым наносит косвенный ущерб честным налогоплательщикам. Оно также затрудняет государственный сбор налогов. Как правило, эта потеря дохо-

дов означает более высокие ставки налогообложения, по сравнению с нормальной ситуацией, при которой преступные доходы были бы законными и облагались налогами.

Риск для программ приватизации. Отмывание денег угрожает стремлению многих стран реформировать свою экономику путем приватизации. Преступные организации располагают финансовыми средствами, позволяющими давать за предприятия, прежде находившиеся в государственной собственности, более высокие цены, чем предлагают легальные покупатели. Более того, хотя приватизационные инициативы часто бывают экономически выгодными, они могут также служить механизмом отмывания денег. В прошлом преступникам удавалось приобретать яхт-клубы, курорты, казино и банки и таким образом скрывать свои незаконные доходы и продолжать преступную деятельность.

Риск для репутации. Страны не могут позволить себе портить свою репутацию и репутацию своих финансовых институтов связями с отмыванием денег, особенно в условиях современной глобальной экономики. Отмывание денег и такие финансовые преступления, как отмывание преступных доходов, финансовое мошенничество в крупных размерах, операции с ценными бумагами на основе «внутренней» информации о деятельности кампании-эмитента и хищения, подрывает доверие к рынкам, а прибыль перестает быть сигналом экономических возможностей. Создающаяся вследствие этого негативная репутация стоит на пути законных международных кампаний, препятствует устойчивому росту и одновременно привлекает международные преступные организации с сомнительной репутацией и краткосрочными целями. Это может тормозить развитие и экономический рост. Более того, если финансовой репутации страны нанесен ущерб, ее очень трудно восстановить. Для этого необходимы значительные государственные ресурсы, идущие на преодоление

проблемы, которую можно было предотвратить путем надлежащего контроля над отмыванием денег.

СОЦИАЛЬНЫЕ ИЗДЕРЖКИ

С отмыванием денег связаны существенные социальные издержки и факторы риска. Отмывание денег необходимо для того, чтобы преступная деятельность была выгодной. Оно позволяет торговцам наркотиками, контрабандистам и другим преступникам расширять свои операции. Это ведет к росту государственных расходов на правоохранительные органы и здравоохранение (например, для лечения наркотической зависимости) для преодоления возникающих серьезных последствий.

Среди прочих негативных социально-экономических последствий, отмывание денег приводит к переходу регулирования экономикой от рынка, правительства и граждан к преступникам. Короче говоря, оно ставит с ног на голову старую поговорку о том, что преступление не окупается.

Более того, огромная экономическая власть, приобретаемая преступниками в результате отмывания денег, оказывает коррумпирующее влияние на все элементы общества. В экстремальных случаях это может приводить к фактическому присвоению функций законного правительства.

В целом отмывание денег ставит перед мировым сообществом сложную задачу, которая постоянно приобретает новые формы. Глобальный характер процессов отмывания денег требует глобальных стандартов и международного сотрудничества, если мы хотим уменьшить возможности преступников отмывать свои доходы и осуществлять преступную деятельность. □

□ МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ И СОТРУДНИЧЕСТВО В БОРЬБЕ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

Джозеф Майерс, исполняющий обязанности заместителя помощника министра финансов США по вопросам правоохранения

Только устойчивое и широкое международное сотрудничество может держать под контролем отмывание денег, считает Джозеф Майерс, исполняющий обязанности заместителя помощника министра финансов.

По словам Майерса, уже сейчас Рабочая группа по финансовым мерам (FATF), состоящая из 29 членов, аналогичные региональные организации и группы, объединяющая представителей подразделений финансовой разведки из разных стран, установили сотрудничество на очень хорошем уровне. Но им еще очень многое предстоит сделать.

Борьба с отмыванием денег – это игра в кошки-мышки. «Грязные деньги легко находят тайники в странах с неопределенным законодательством, слабыми государственными институтами или в странах, неспособных обеспечить соблюдение законов. Банки этих стран оказываются вполне подходящими для денег, добытых преступным путем.

Никакими усилиями никогда не искоренить отмывание денег и не ликвидировать преступность полностью, но международное сотрудничество может остановить их разрушительное воздействие на общество, бизнес и государство. Такое сотрудничество в борьбе с отмыванием денег все больше совершенствуется, но многое еще предстоит сделать.

Рабочая группа по финансовым мерам (FATF), которая служит одним из инструментов международного сотрудничества, достигла определенных успехов. Эта неофициальная группа, которая в момент ее основания в 1989 году не была рассчитана на долгое существование, по прошествии 12 лет все еще работает, благодаря приносимой ею пользе и неиссякаемой энергии.

Важнее всего то, что эта группа разработала международные нормы борьбы с отмыванием денег и сформулировала их в документе, который называется «Сорок рекомендаций». Принятие этих норм означает, что все государства-участники стремятся двигаться одновременно в одном и том же направлении – без чего успех невозможен. В процессе оценки результатов своей деятельности, участники Рабочей группы подтолкнули друг друга к внедрению этих норм.

В расширенном составе Рабочая группа достигла согласия 29 стран относительно содержания и соблюдения норм, связанных с отмыванием денег. Более того, Рабочая группа способствовала созданию региональных групп, ориентированных на те же нормы. Согласно данным правительства США, власти 130 юрисдикций, население которых составляет около 85 процентов населения земного шара, а объем производства достигает от 90 до 95 процентов мирового производства, взяли на себя обязательства по соблюдению «Сорока рекомендаций».

Репутация финансовой сферы США как хорошо контролируемой положительно сказалась в экономической и инвестиционной областях. Некоторые страны, которые недавно перешли на нормы Рабочей группы, также сообщают о хороших результатах, особенно в тех экономических секторах, где работают высококвалифицированные специалисты.

Еще одним, более спорным начинанием Рабочей группы по финансовым мерам, направленным на совершенствование международного сотрудничества, стало опубликование списка стран и территорий, которые не участвуют в процессе сотрудничества и которым не хватает решимости бороться с отмыванием денег. После обнародования в июне 2000 года первого такого списка несколько из 15 включенных в него стран быс-

тро приняли меры для внедрения вышеупомянутых норм.

Несмотря на то, что публикация списка отказывающихся от сотрудничества стран дала хорошие результаты, участники Группы должны рассмотреть возражения со стороны некоторых включенных в список стран, выражающих сомнения в справедливости процесса составления списка. В целом Группа должна также стремиться к более всеохватывающему подходу при разработке своей политики. Именно на это направлены предпринимаемые в настоящее время шаги: страны, которые не входят в Рабочую группу, привлекаются к выработке предложений по совершенствованию «Сорока рекомендаций» в процессе их рассмотрения членами группы.

Еще один форум международного сотрудничества создан рядом национальных служб финансовой разведки, такими как Сеть борьбы с финансовыми преступлениями США. Аналогичные организации появились естественно и спонтанно почти одновременно в нескольких странах. Они были созданы для координации деятельности правоохранительных органов, специализирующихся на борьбе с отмыванием денег.

Сотрудники этих организаций в середине девяностых годов осознали, что у них есть коллеги. И некоторые из них начали встречаться друг с другом с целью обмена опытом. Они быстро оценили значение взаимного сотрудничества по оперативным вопросам. Такое сотрудничество уже дало существенные результаты, и теперь необходимо дальнейшее его расширение.

Правительствам, которые ведут борьбу с отмыванием денег, необходимо постоянно искать пути улучшения своей работы. В ближайшие месяцы члены Рабочей группы по финансовой деятельности должны будут прийти к согласию относительно изменений, которые предложено внести в текст «Сорока рекомендаций», и обсудить возможные шаги в связи с Инициативой в отношении стран, отказывающихся от сотрудничества.

Между тем правительство США продолжает анализировать успехи и недостатки работы по реализации национальной стратегии борьбы с отмыванием денег.

Какие бы перемены ни произошли, одно останется неизменным: только устойчивое и активное международное сотрудничество может помочь в контроле над отмыванием денег. □

□ БОРЬБА С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ: ПО СЛЕДАМ ДЕНЕГ

Лестер М. Джозеф, заместитель заведующего отделом конфискации средств и борьбы с отмыванием денег Министерства юстиции США

Ряд проведенных в США расследований позволил сорвать немало планов отмывания денег, считает заместитель заведующего отделом конфискации средств и борьбы с отмыванием денег Министерства юстиции США Лестер Джозеф.

Однако, по его словам, часто правоохранительная деятельность органов США сводится на нет сложностью зарубежных юрисдикций, а также с отказом правительства ряда стран от сотрудничества.

Джозеф отмечает, что в целях укрепления сотрудничества Соединенные Штаты делятся конфискованными суммами со странами, которые создали или значительно облегчили условия конфискации капиталов, полученных в результате отмывания денег.

Со времени издания получившей широкую известность книги о Уотергейтском скандале «Вся президентская рать» ключом к раскрытию преступлений стало знаменитое выражение: «Иди по следу денег». Оно было взято на вооружение правоохранительными органами Соединенных Штатов. Начиная с семидесятых годов прошлого столетия, власти США делают акцент на трех главных направлениях борьбы с преступностью: судебном преследовании основного преступления, анализ движения денег в ходе специальных расследований и конфискации поступлений и средств совершения преступления. Только идя по следу денег, можно до конца раскрыть преступление и ликвидировать совершившую его преступную организацию.

Когда в 1986 году Соединенные Штаты впервые приняли законы об отмывании денег, то преследовалась цель решения этой проблемы лишь внутри страны. В период после 1986 года отмывание денег стало все больше превращаться в мировую проблему, затрагивая международные финансовые сделки, нелегальный провоз валюта через границы различных стран и отмывание в одной стране денег, полученных в результате

совершения преступлений в другой. Валюта, денежно-кредитные документы и электронные денежные переводы легко пересекают международные границы, позволяя преступникам в зарубежных странах скрывать свои деньги в Соединенных Штатах и давая возможность преступникам в нашей стране прятать свою нелегальную добычу в любой из сотен стран мира. Плюс ко всему уголовникам почти не приходится беспокоиться о том, что правоохранительные органы обнаружат их преступную деятельность.

Однако, несмотря на быстрые и серьезные изменения в финансовом мире, основная проблема многих отмывающих деньги преступников, прежде всего тех, кто отмывает деньги, поступающие от незаконной торговли наркотиками, остается прежней – скрытие и передвижение огромных сумм незаконной наличности. По этой причине даже в международной борьбе с отмыванием денег власти США уделяют первостепенное внимание стадии размещения незаконно полученных денег, – стадии, на которой нарушитель закона старается протащить свои преступные поступления в финансовую систему.

В результате сосредоточения усилий именно на этой стадии размещения денег банки США и другие депозитные учреждения были и остаются нашей первой линией обороны против вхождения в финансовую систему незаконных наличных поступлений. Несмотря на отдельные исключения, нам, в основном, удается не допускать того, чтобы отмывающие деньги преступники получали прямой доступ к банкам США. В результате лица, отмывающие деньги, все больше обращаются к международным механизмам и нетрадиционным финансовым учреждениям для отмывания своих незаконных поступлений. В число часто применяемых методов отмывания денег входят незаконный провоз в ту или иную страну большого количества валюты, отмывание денег в торговле через так называемую колумбийскую систему обмена песо на черном рынке,

а также использование предприятий, предоставляющих денежные услуги. К их числу относятся предприятия, которые предлагают услуги по электронными переводами, пункты обмена валюты, отправки почтовых переводов, продажи дорожных чеков и обмена чеков на наличность. Мне хотелось бы остановиться на некоторых недавно проведенных успешных расследованиях, позволивших сорвать планы использования этих методов отмывания денег.

ОПЕРАЦИЯ «ТРОПА МУЛОВ»

1 июля 1998 года в результате продолжавшегося два года расследования, проводимого Лос-Анджелесским отделением Федерального бюро расследований (ФБР) и Управлением полиции г. Лос-Анджелеса, по обвинению в отмывании денег были арестованы вице-президент по финансам, президент и вице-президент компании «Сьюпермейл инкорпорейтед», занимавшейся разменом чеков (обменом чеков на наличность). Согласно документам, эта компания была одним из крупнейших предприятий по размену чеков в западной части Соединенных Штатов. Кроме того, она стремилась стать одним из ведущих агентств по переводу денег, обслуживающих Мексику и Латинскую Америку.

Три руководителя компании и еще шесть сотрудников и соучастников были арестованы после того, как федеральное большое жюри вынесло состоящий из 67 пунктов обвинительный акт против 11 ответчиков, включая корпорацию «Сьюпермейл». Им предъявлялось обвинение в словоре с целью совершения преступления, отмывании денег, уклонении от предоставления необходимых сведений о валюте, а также незаконном хищении средств.

Первоначальным объектом этого расследования был один из пунктов обслуживания компании в г. Рисиде, штат Калифорния. Следователи под вымышленными именами связались с управляющим этого пункта, и он за определенное вознаграждение наличными согласился отмыть деньги, якобы полученные от продажи наркотиков. В частности, управляющий обратил большие суммы наличных денег в переводы, т.е. выписанные компанией платежные поручения (money orders). По мере роста объема денег, он прибег

к помощи своих коллег в других пунктах обслуживания компании. Когда в апреле 1997 года в пункте обслуживания в Рисиде появился другой управляющий, он подключил к делу членов руководства компании. Те дали разрешение на выписку соответствующих платежных поручений и телеграфные переводы якобы полученных от продажи наркотиков денег на секретный банковский счет в Майами, а наличные деньги пошли на обеспечение деятельности принадлежащих компании пунктов обслуживания.

В общем и целом, подсудимые отмыли свыше 3 миллионов долларов США, якобы заработанных на продаже наркотиков. Это расследование считается одной из самых широкомасштабных операций с участием «подставных лиц» в истории США, нацеленных на индустрию обмена чеков. На судебном процессе по этому делу подсудимые признали себя виновными в отмывании денег и получили различные сроки тюремного заключения – от 46 до 72 месяцев.

ОПЕРАЦИЯ «РИСКОВАННЫЙ БИЗНЕС»

Несмотря на то, что грандиозные планы отмывания денег обычно связаны с поступлениями от продажи наркотиков, все больший размах приобретает отмывание денег, полученных в результате преступлений, совершаемых так называемыми «белыми воротничками». Проведение операции «Рискованный бизнес» было начато Таможенной службой США и ФБР в 1994 году после того, как мошенники стали помещать в ведущих американских газетах и деловых изданиях объявление, в которых предлагались венчурные капиталы, т.е. средства для финансирования новых, рискованных предприятий, за определенную сумму, которую надо было уплатить вперед. Поддавшиеся на эту удочку предприниматели в разных странах мира стали выплачивать авансы в размере от 50 000 долларов до 2,2 миллиона долларов с целью получения обещанных средств. После выплаты авансов жертвам обмана предлагали подписать контракт, обязывающий их незамедлительно открыть аккредитив в размере от 2 до свыше 20 миллионов долларов в качестве обеспечения кредита. Если жертвы обмана оказывались не в состоянии быстро открыть аккредитивы на подобные суммы, мошенники уведомляли их о том, что те нарушили условия контрак-

та и оставляли у себя полученные авансы. На самом деле, разрабатывая свой жульнический план, мошенники заранее знали, что жертвы обмана не сумеют выполнить условия контракта, и тем самым обманным путем лишали пострадавших возможности получить назад выплаченные ими авансы.

В целях скрытия украденных ими денег мошенники основали в 1994 году на островах Антигуа и Барбуда компанию «Каррибеэн америкэн бэнк лимитед». Сотрудники таможенной службы и агенты ФБР установили, что этот банк был лишь вывеской для нелегальной деятельности, одной из 18 подобных организаций, контролируемых компанией «Америкэн интернэшил бэнк лимитед» на о. Антигуа. Впоследствии оба банка были закрыты в связи с мошенничеством. С помощью этих банков и многочисленных подставных компаний, служивших прикрытием незаконной деятельности, создателям мошеннических структур удалось на полученные обманным путем средства приобрести самолеты, яхты, автомобили, недвижимость и другие активы. Банки Антигуа предоставили некоторым из подсудимых кредитные карты, зарегистрированные на имя подставных компаний. Таким образом, мошенники могли в счет кредита тратить украденные деньги практически в любой точке земного шара.

Не менее 400 человек из различных стран мира потеряли деньги, доверившись этой жульнической структуре. Преступники пытались вовлечь в свои операции гораздо большее число людей. Вероятно, точную общую сумму этого обмана так и не удастся установить, однако по самым скромным оценкам, она составляет 60 миллионов долларов США. На сегодняшний день в результате проведения операции «Рискованный бизнес» осуждены 19 человек. Соединенные Штаты добиваются выдачи с о. Антигуа одного ответчика, который обвиняется в основании «Каррибеэн америкэн бэнк» для обслуживания нужд мошенников, а также экстрадиции еще одного обвиняемого, скрывающегося в Таиланде.

ДЕЛА, СВЯЗАННЫЕ С СИСТЕМОЙ ОБМЕНА ПЕСО НА ЧЕРНОМ РЫНКЕ (КСОП)

Операция «Скаймастер»: Одним из примеров недавних успешных расследований, направленных против КСОП, служит операция «Скайма-

тер», проведенная Таможенной службой США. С марта 1997 года по май 1999 года оперативным работникам, принимавшим участие в операции «Скаймастер», удалось завоевать доверие колумбийских брокеров, занимающихся обменом песо. Эти брокеры, находящиеся на службе у колумбийских наркодельцов, давали указания преодолеть оперативникам получать огромные суммы наличности, вырученные от торговли наркотиками. Оперативники помещали эти деньги на контролируемые правительством счета.

Каждый раз, когда оперативники получали деньги, брокеры по обмену песо давали им указания сделать телеграфный перевод на предназначенные для этой цели банковские счета. Пользуясь колумбийской КСОП, брокеры по операциям с песо «обменивали» доллары, депонированные на секретные банковские счета, на колумбийские песо, полученные от колумбийских импортеров товаров из США. Брокеры по операциям с песо организовывали телеграфные переводы долларов на банковские счета экспортёров США в качестве платежа за товары, полученные колумбийскими импортерами, а также третьим сторонам, участвующим в обмене посредством КСОП. В завершение цикла отмывания денег импортеры получали подтверждение об отправлении телеграфных переводов долларов и затем платили брокерам соответствующий эквивалент в песо. После этого брокеры доставляли песо колумбийским наркодельцам.

Результатом проведения операции «Скаймастер» стало вынесение 14 обвинительных актов 29 ответчикам. По обвинению в отмывании денег или словоре для совершения преступления, связанного с торговлей наркотиками, уже осуждено 2 человека. Кроме того, были поданы гражданские иски на конфискацию средств от продажи наркотиков, переведенных на банковские счета в Соединенных Штатах и за рубежом.

Операция «Джуно»: В ходе проведения аналогичной операции под названием «Джуно» опытные сотрудники Администрации по контролю за соблюдением законов о наркотиках, Отдела расследований уголовных преступлений Налогового управления США и Управления федерального прокурора в г. Атланте были объединены

в специальную оперативную группу по борьбе с отмыванием денег. В декабре 1999 года федеральное большое жюри в Атланте предъявило обвинение пяти ответчикам из Колумбии, принимавшим участие в осуществлении схемы по отмыванию денег и распространению наркотиков на сумму, составлявшую многие миллионы долларов. По указанию ответчиков, которым теперь уже предъявлены обвинения, работавшие под вымышленными именами в операции «Джуно» агенты получали выручку от продажи наркотиков обычно на сумму от 100 000 до 500 000 долларов. Получение денег происходило в целом ряде городов Соединенных Штатов, включая Даллас, Хьюстон, Нью-Йорк, Ньюарк, Провиденс и Чикаго, а также в Мадриде и Риме.

На следующем этапе операции «Джуно» эти деньги переводились по телеграфу из города их получения на секретный банковский счет в Атланте. По указанию ныне обвиненных лиц эти деньги распределялись по разным счетам в Соединенных Штатах и во многих других странах мира. Точно так же, как и в ходе проведения операции «Скаймастер», в процессе операции «Джуно» поступавшие от продажи наркотиков деньги отмывались на колумбийском черном рынке обмена песо. Брокеры КСОП «обменивали» доллары с секретных банковских счетов на колумбийские песо, полученные от колумбийских импортеров товаров США. В результате этой операции в суд также были поданы гражданские иски на конфискацию для изъятия денег, переведенных на счета в американских и зарубежных банках.

ТРУДНОСТИ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ДЕЛАХ, СВЯЗАННЫХ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ В МЕЖДУНАРОДНОМ МАСШТАБЕ: ОПЕРАЦИЯ «КАСАБЛАНКА»

Операции «Скаймастер» и «Джуно» увенчались успехом не только в плане проведения расследования преступлений, предъявления обвинений, заключения преступников в тюрьму и конфискации нелегально заработанных ими средств, но и с точки зрения разоблачения и ликвидации отдельных компонентов Колумбийской системы обмена песо на черном рынке. Однако ведение судебных дел о конфискации незаконно полученных денег и имущества, начало которым

положили операции «Скаймастер» и «Джуно», подчеркивают те трудности, с которыми приходится сталкиваться в вопросе о конфискации нелегальных поступлений за пределами Соединенных Штатов, особенно когда перевод этих поступлений осуществлялся посредством корреспондентских банковских счетов.

Во-первых, в связи с существованием оффшорных банков, имеющих представительства в других зарубежных странах, работникам правоохранительных органов США часто приходится сталкиваться с трудностями при определении фактического местонахождения средств и той юрисдикции, в пределах которой следует сосредоточить усилия по их конфискации. Даже в тех случаях, когда правоохранительные органы США запрашивают содействия со стороны соответствующей иностранной юрисдикции, наши возможности добиться конфискации этих средств зависят от соответствующих местных законов. Но если такие законы и существуют, они часто оказываются несовместимыми с законами США. Кроме того, наши возможности по конфискации незаконно заработанных средств зависят от готовности правительств зарубежных стран к сотрудничеству в этой области.

Более того, ограничения, предусматриваемые внутренними законами США о конфискации нелегально полученных средств, могут приводить к возникновению сложных и затяжных юридических разбирательств, связанных с юрисдикцией и местом рассмотрения дела о конфискации. Это особенно характерно для таких дел, когда правоохранительные органы США вначале не знают конечного пункта поступления или бенефициара денежных средств, проходящих через корреспондентские счета, и выясняют эту информацию лишь на более позднем этапе.

Проблемы, связанные с корреспондентскими банковскими счетами при решении дел о конфискации незаконно заработанных средств, возникали не только в ходе проведения операций «Скаймастер» и «Джуно», но и при расследовании других дел. Так, например, в процессе проведения операции «Касабланка» в г. Лос-Анджелесе проходило судебное разбирательство по операциям отмывания денег, в которых участвовали иностранные банки и использовались их корреспондентские счета.

пондентские счета. Прокуроры в г. Вашингтоне, Федеральный округ Колумбия, подали в своем округе гражданские иски с требованием о конфискации незаконно полученных средств, переведенных по телеграфу на счета в иностранных банках. Наши усилия по замораживанию и конфискации этих средств имели неоднозначные последствия, в зависимости от того, в какую страну они были переведены. В одних случаях зарубежные коллеги сотрудничали с нами, в других – нет. В ряде случаев, когда у нас было налажено сотрудничество с зарубежными коллегами, возникали споры и вопросы относительно места проведения судебного процесса и юрисдикции, а также по поводу фактического местонахождения незаконно заработанных средств.

Так, например, имел место случай, когда средства были по телеграфу переведены на зарубежный банковский счет. После подачи гражданского иска с требованием о конфискации этих средств Министерство юстиции обратилось к соответствующему иностранному правительству с просьбой заморозить эти средства на основании Венской конвенции 1988 года. В результате наши зарубежные коллеги провели беседы с сотрудниками банка и установили, что банк, а также счет, на который были переведены деньги, фактически находятся на территории другой юрисдикции.

В соответствии с договором о взаимной правовой помощи, заключенном со второй страной, министерство информировало власти этой страны о том, что у нас имеются сведения о переводе денег, полученных от торговли наркотиками, на счета банка, находящегося в ее юрисдикции. Поскольку законы последней признавали лишь конфискацию по уголовным делам и не предусматривали оказания помощи Соединенным Штатам в случае конфискации по гражданскому иску, правительство второй страны приступило к своему собственному расследованию на основе предоставленной нами информации и впоследствии заморозило указанные счета. Однако в связи с тем, что в то время ответчики еще не предстали перед судом, оставалось неясным, имелась ли возможность конфискации средств в уголовном порядке. Кроме того, оказалось, что банк, на счета которого были переведены средства, фактически не имел никаких помещений или отделений на подведомственной суду

территории, и активы, обеспечивающие обязательства банка, находились за пределами этой страны. Наконец, пройдя почти полный круг, удалось определить, что активы, за которыми мы охотились, вероятно находились на корреспондентском счете иностранного банка в американском банке в Нью-Йорке.

В настоящее время по-прежнему неясны шансы на успех судебного преследования с целью конфискации средств по гражданскому иску, поскольку возможно внесение заявления о том, что искомые активы в действительности «находились» на корреспондентском счете банка в Нью-Йорке. В этом случае будет поставлена под вопрос правомерность соответствующей юрисдикции Федерального округа Колумбия в части лежащего в основе дела судебного преследования с целью конфискации средств по гражданскому иску. Этот сценарий наглядно показывает, с какими трудностями приходится сталкиваться в отслеживании средств, находящихся на корреспондентских счетах иностранных банков, наложении ареста на эти средства и их конфискации.

Следует отметить, что вышеприведенные примеры характеризуют положение, при котором правительства иностранных государств идут на сотрудничество с Соединенными Штатами в ответ на соответствующий запрос. Во многих случаях не удается добиться такого сотрудничества, и трудностей становится еще больше, если мы имеем дело с юрисдикцией, охраняющей банковскую тайну и не соглашающейся на отрудничество.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ПЕРЕДАЧА СРЕДСТВ

Чтобы победить тех, кто занимается отмыванием денег в международном масштабе, абсолютно необходимо, чтобы все страны мира действовали сообща с целью обмена информацией и налаживания сотрудничества в проведении расследований и конфискации средств. Соединенные Штаты проводят отвечающую существующим законодательным положениям политику и практику раздела средств, полученных в результате успешного завершения судебных дел, связанных с конфискацией незаконно заработанных сред-

ств, со странами, которые создали или значительно облегчили условия конфискации капиталов в соответствии с законодательством США. На июль 2000 года, с согласия государственного секретаря США, Министерство юстиции США передало приблизительно 169 миллионов долларов 26 странам в знак признательности за их помощь в конфискации незаконно полученных средств. Мы считаем, что раздел капиталов между странами содействует международному сотрудничеству в деле конфискации заработанных нелегальным путем средств, создавая тем самым стимул для совместной работы стран в этой области, независимо от того, где находятся такие средства, или какая юрисдикция, в конечном счете, обеспечивает выполнение судебного приказа об их конфискации. Самое главное состоит в том, чтобы отобрать у преступников заработанные ими незаконным путем капиталы.

Полноценная стратегия борьбы с торговлей наркотиками и организованной преступностью должна уделять основное внимание финансовым аспектам преступной деятельности. Для того, чтобы добиться желаемого результата, должен быть принят всеобъемлющий свод законов, относящий к уголовным преступлениям отмывание денег, предусматривающий наложение ареста на нелегально полученные средства, их изъятие и конфискацию, и содействующий международному сотрудничеству в этой области. Кроме того, необходимо принятие всевозможных регулирующих мер, включая осуществление комплексного надзора над банковской деятельностью и создание системы предоставления сведений о вызывающей подозрение деятельности, с целью обнаружения и сдерживания отмывания денег. Только в результате сотрудничества между различными ведомствами и странами мы сможем остановить поток нелегально полученных средств и подорвать преступные организации. □

□ ВЕСТИ ПОСТОЯННУЮ БОРЬБУ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

Стивен Л. Петерсон, исполняющий обязанности директора Управления программ по борьбе с преступностью, Бюро по вопросам международного наркобизнеса и правоохранительным мерам, Государственный департамент США

Стране, пытающейся вести борьбу с отмыванием денег, необходимо создать у себя правовую, финансовую и правоохранительную инфраструктуру, считает сотрудник Бюро по вопросам международного наркобизнеса и правоохранительным мерам при Государственном департаменте США Стивен Л. Петерсон. По его мнению, чрезвычайно большое значение в этой области имеет сотрудничество между государственным и частным секторами внутри страны, а также международное сотрудничество.

Петерсон отмечает, что значительную роль играет также подготовка сотрудников всех органов, призванных бороться с отмыванием денег. Подобную подготовку проводят целый ряд государственных структур США.

Борьба с теми, кто отмывает деньги, не только сокращает масштабы финансовых преступлений, но и лишает преступников и террористов средств совершения других серьезных преступлений. Для успешной борьбы с отмыванием денег каждая страна должна создать у себя ряд важных предпосылок:

- Во-первых, должностные лица должны обеспечить такое положение, при котором у них имелись бы необходимые правовые, финансовые и правоохранительные структуры для борьбы с отмыванием денег. В «Сорока рекомендациях» Рабочей группы по финансовым мерам, повсеместно признанных в качестве международного стандарта, дается краткое изложение мер, которые страны должны принять для того, чтобы защитить себя от злоупотреблений, связанных с отмыванием денег. (Дополнительные сведения об этой группе и сорока рекомендациях см. в статье «Рабочая группа по финансовым мерам об отмывании денег» в этом выпуске журнала). Каждая страна должна позаботиться о том, чтобы ее правоохранительные и регулятивные органы, а также судебная система поддерживали связь

друг с другом, обменивались жизненно важной информацией и действовали сообща.

- Во-вторых, необходимо привлечь руководителей делового сообщества в частном секторе, особенно в сфере финансовых услуг, к оказанию поддержки инициативам государственной власти, направленным на борьбу с отмыванием денег и финансовыми преступлениями.
- В-третьих, странам следует принимать активное участие в работе международных и региональных форумов, имеющих своей целью расширение информированности и сотрудничества в борьбе с отмыванием денег.
- В-четвертых, странам нужно посредством коллективных соглашений в кратчайшие сроки наладить обмен ценной информацией об отмывании денег и финансовых преступлениях, с тем чтобы глобализация перестала быть союзником тех, кто отмывает деньги, и работала против них.

ПОДГОТОВКА И КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ ПО ТЕХНИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ

Чрезвычайно большую роль в создании институтов, способных к ведению постоянной борьбы с отмыванием денег, играет наличие специально разработанных программ подготовки и оказания технической помощи. При таком подходе страны постепенно смогут довести наращивание своих собственных сил и средств борьбы с отмыванием денег до такого уровня, при котором они станут действенными партнерами в глобальных усилиях по искоренению этого пагубного явления.

Бюро по вопросам международного наркобизнеса и правоохранительным мерам (БМНП) при Государственном департаменте США занимается разработкой программ оказания помощи в борьбе с отмыванием денег в мировом масштабе.

БМНП принимает участие в работе международных органов, занимающихся борьбой с отмыванием денег, поддерживает усилия этих органов и дает рекомендации по вопросам стратегии борьбы с международным отмыванием денег.

Государственный департамент разработал программный подход к оказанию различным юрисдикциям помощи во введении режимов борьбы с отмыванием денег в интересах защиты своей экономики и правительства от злоупотреблений со стороны преступных финансовых элементов, а также с целью сдерживания роста международных операций по отмыванию денег. Подобный подход включает обеспечение профессиональной подготовки, оказание технической помощи и составление оценок по отдельным проблемам отмывания денег или выявление недостатков, препятствующих достижению конкретных оперативных целей в создании необходимых институтов.

Руководствуясь подобным подходом, составители оперативных планов и разработчики стратегий могут, например, определить, что существенные недостатки в ней связаны с отсутствием подразделения финансовой разведки (ПФР), которое могло бы стать центральным пунктом составления программ по борьбе с отмыванием денег. ПФР обеспечивают возможность быстрого обмена информацией (между финансовыми институтами и правоохранительными и судебными органами, а также между различными юрисдикциями) при одновременной защите интересов ни в чем не повинных лиц, которые упоминаются в обмениваемых информационных данных.

Поскольку причины отсутствия ПФР разные в разных странах, эти программы составляются с учетом потребностей каждой страны. Если, например, основной проблемой служит отсутствие регулирующих положений, Государственный департамент может финансировать работу сотрудника Федеральной резервной системы США по оказанию стране помощи в разработке проекта соответствующих регулирующих положений или директив, а затем организовать ряд подготовительных курсов, с тем чтобы персонал регулятивных органов, должностные лица, обеспечивающие соблюдение регулирующих положений, и другие штатные сотрудники могли

научиться эффективному проведению в жизнь разработанных положений или директив.

Если же проблема той или иной страны состоит в отсутствии оборудования или средств проведения анализа, Государственный департамент может оплатить работу экспертов из Подразделения финансовой разведки США (FinCEN) по оказанию помощи этой стране.

В течение 2000 года в рамках такого програмного подхода Государственный департамент финансировал работу различных правоохранительных органов и органов регулирования банковской деятельности США по проведению профессиональной подготовки и оказанию технической помощи коллегам во всем мире в осуществлении контрмер по борьбе с отмыванием денег и проведении расследований финансовых нарушений. Эти курсы дают органам, занимающимся расследованием противоправного поведения финансовых структур и регулированием банковской политики, а также органам прокуратуры необходимые средства и механизмы для выявления, расследования и судебного преследования отмывания денег, финансовых преступлений и связанной с ними преступной деятельности. Подобные курсы проводились как в Соединенных Штатах, так и в тех юрисдикциях, на которых ориентированы эти программы.

В 2000 году БМНП осуществляло финансирование более 60 программ борьбы с международными финансовыми преступлениями и отмыванием денег в 35 странах. Почти все правоохранительные органы США помогали другим странам в этой работе путем обеспечения начальной подготовки и переподготовки кадров по всем направлениям борьбы с преступной финансовой деятельностью. Кроме того, БМНП оплачивало командировки технических советников в зарубежные страны для работы над конкретными проектами, преследующими цель борьбы с отмыванием денег. Эти советники непосредственно сотрудничали с правительствами принимающих стран в разработке, проведении в жизнь и обеспечении соблюдения законов по борьбе с отмыванием денег и преступной финансовой деятельностью, а также в создании подразделений финансовой разведки. Бюро предоставляло также финансовые средства целому ряду феде-

ральных органов на составление оценок профессиональной межведомственной подготовки, а также оценок специальной подготовки по ведению борьбы с отмыванием денег в условиях конкретных юрисдикций.

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА ПАРТНЕРОВ

Следующие федеральные органы обеспечивают профессиональную подготовку партнеров к борьбе с отмыванием денег и оказание технической помощи в рамках программ, реализуемых на предоставляемые БМНП средства:

Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями ("FinCEN"): FinCEN, подразделение финансовой разведки США, работающее под руководством Министерства финансов США, обеспечивает профессиональную подготовку широкого круга государственных работников, сотрудников регулятивных органов, штатного персонала правоохранительных органов и банковских служащих из зарубежных стран. Эта подготовка состоит в изучении целого ряда предметов, включая типологическую классификацию отмывания денег, создание и работу ПФР, введение комплексных режимов борьбы с отмыванием денег, характер построения и функционирование компьютерных систем, а также режимы и регулирующие положения борьбы с отмыванием денег в отдельных странах. Кроме того, FinCEN работает в тесном контакте с неформальной группой «Эгмонт», в которую входят свыше 50 ПФР. Эта группа оказывает помощь различным юрисдикциям в создании и налаживании работы своих собственных ПФР.

FinCEN также провело консультирование по вопросам формирования ПФР, инструктаж и профессиональную подготовку во многих юрисдикциях, включая Австралию, Аргентину, Арmenию, Багамские острова, Бразилию, Германию, Гонконг, Грецию, Джерси, Доминиканскую Республику, Индию, Индонезию, Италию, Казахстан, Канаду, Китай, Коста-Рику, Ливан, Лихтенштейн, Науру, Нигерию, Нидерланды, Остров Мэн, Палау, Парагвай, Россию, Сальвадор, Сейшельские острова, Сент-Винсент и Гренадины, Соединенное Королевство Великобритании, Таиланд, Тайвань, Танзанию, Тонгу, Швейцарию, ЮАР

и Ямайку. Плюс ко всему, FinCEN проводило обмен на уровне отдельных работников с корейскими и бельгийскими ПФР.

Налоговое управление США: Входящее в Министерство финансов Налоговое управление США основное внимание в профессиональной подготовке уделяет технической стороне ведения расследований, связанных с финансовыми преступлениями и отмыванием денег. Целью этой подготовки служит оказание помощи правительству зарубежных стран в разработке, принятии или совершенствовании законов по борьбе с отмыванием денег, преступной деятельностью и уклонением от налогов, а также в разработке, принятии и улучшении законов о конфискации нелегально полученных средств. Кроме того, Налоговое управление оказывает помощь в расследовании нарушений этих законов и содействует введению более строгих и соответствующих международным стандартам режимов борьбы с отмыванием денег.

Профессиональная подготовка по борьбе с финансовыми преступлениями, проводившаяся Налоговым управлением США в поддержку программ БМНП в течение 2000 года, включала в себя обучение техническим аспектам расследования финансовых преступлений в Нигерии, России и Венгрии, обучение методам борьбы с отмыванием денег в России, Китае и Мексике, обучение современным методам борьбы с отмыванием денег в Мексике и обучение методам ведения расследований преступной финансовой деятельности в Таиланде (это обучение велось Налоговым управлением совместно с Таможенной службой США).

Секретная служба: Секретная служба Министерства финансов принимает активное участие в профессиональной подготовке государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов зарубежных стран по расследованию случаев создания мошеннических структур и подделки валюты США, а также преступлений, связанных с электронной торговлей.

В течение 2000 году Секретная служба оказывала поддержку программам БМНП, проводя обучение профессиональным методам работы правоохранительных и финансовых структур в Китае,

Нигерии, Болгарии и Литве. Кроме того, проводились занятия в учебных заведениях Венгрии и Таиланда. Помимо вышеперечисленных мероприятий, Секретная служба организовала курсы профессиональной подготовки в Болгарии, Греции, Италии, Колумбии, Мексике и Румынии, а также на конференции «Интерпола» в Лионе, Франция.

Таможенная служба США: Опираясь на свой богатый опыт тайных операций по расследованию случаев отмывания доходов от наркоторговли и традиционных схем отмывания денег, Отдел расследований финансовых преступлений Управления по проведению расследований, входящего в Таможенную службу Министерства финансов США, щедро передает свои обширные экспертные знания должностным лицам правоохранительных и регулятивных органов, а также банковским работникам, участвующим в программах БМНП.

В 2000 году в качестве организатора или совместно с другими федеральными органами Таможенная служба США провела семинары, посвященные борьбе с отмыванием денег и финансовыми преступлениями, в Соединенных Штатах и за рубежом для приблизительно 25 должностных лиц из 16 стран.

Управление технической помощи: Управление технической помощи Министерства финансов США предоставляет консультативную помощь сотрудникам, находящимся на высоких должностях в различных министерствах и центральных банках, в области налоговой реформы, государственного оформления и регулирования долговых отношений, бюджетной политики и управления бюджетом, реформы финансовых институтов и реформ в правоохранительной сфере, относящихся к борьбе с отмыванием денег и другими финансовыми преступлениями. Совместно с работниками посольства и клиентами принимающей страны Управление работает над долгосрочными проектами, имеющими целью содействие осуществлению систематических изменений и созданию новых организационных структур. В рамках программы Управления технической помощи получают техническую помощь более десятка стран мира.

В течение 2000 года осуществлялись проекты в ряде стран, включая Армению (предоставление технической помощи в таких областях, как борьба с финансовыми преступлениями, организованной преступностью и мошенничеством в игровом бизнесе и страховой сфере); Сальвадор (подготовка проекта и претворение в жизнь законодательства по борьбе с отмыванием денег и оказание помощи в разработке концепции, создании и укомплектовании сальвадорского Подразделения по расследованию финансовых преступлений); Грузию (завершение составления доклада о надзорных полномочиях Национальной фондовой биржи – совместно с Агентством США по международному развитию, Министерством юстиции и Комиссией США по ценным бумагам и биржам); Индонезию (программы профессиональной подготовки, нацеленные на совершенствование навыков судебной отчетности у сотрудников Агентства по реорганизации индонезийской банковской системы и обучение методам расследования преступлений в финансовой сфере и возмещения активов) и Молдавию (предоставление технической помощи составителям раздела об экономических и финансовых преступлениях в уголовно-процессуальном кодексе, в настоящее время находящемся на рассмотрении парламента страны, оказание помощи Министерству финансов в организации подразделения по борьбе с уклонением от налогов и рабочей группы по борьбе с мошенничеством в работе банков, обеспечение судебной подготовки и предоставление помощи в борьбе с подделками кредитных карточек и документов, а также в расширении производственных возможностей государственных криминологических лабораторий). Кроме того, консультанты из Группы правоохранения предоставляли помощь Перу и Малайзии в разработке проекта и обсуждении предлагаемого законодательства по борьбе с отмыванием денег.

Секция профессиональной подготовки зарубежных работников прокуратуры: Эта секция Министерства юстиции, входящая в Отдел уголовных преступлений, выступает в этом министерстве основным источником профессиональной подготовки прокурорских кадров, судей и работников правоохранительных органов за рубежом. В течение 2000 года секция организовала в различных странах мира

13 семинаров, посвященных проблемам борьбы с отмыванием денег и конфискации незаконно заработанных средств. Около 800 слушателей этих семинаров прошли обучение по вопросам международной борьбы с отмыванием денег, конфискации нелегально заработанных средств и практике раздела конфискованных денег между странами.

Кроме того, Секция конфискации средств и борьбы с отмыванием денег провела в Буэнос-Айресе региональную конференцию, посвященную конфискации нелегально полученных средств и борьбе с отмыванием денег, в работе которой приняли участие 200 прокуроров и руководителей правоохранительных органов из Аргентины, Бразилии, Парагвая, Уругвая и Боливии.

Администрация по контролю за соблюдением законов о наркотиках (DEA): В качестве составной части Программы конфискации средств, реализуемой Министерством юстиции США, Международная секция профессиональной подготовки Управления профессиональной подготовки, входящего в состав Администрации по контролю за соблюдением законов о наркотиках, проводит семинары, посвященные международным усилиям по конфискации незаконно заработанных средств и борьбе с отмыванием денег.

Участники этих семинаров анализируют законодательство США и сравнивают его с законодательством в других странах. При этом участники семинаров устанавливают отношения и налаживают связи с работниками правоохранительных органов и судебных систем различных стран, занимающимися борьбой с отмыванием денег и конфискацией нелегально полученных средств. Администрация по контролю за соблюдением законов о наркотиках предлагает зарубежным странам ряд других курсов по борьбе с отмыванием денег, включая специализированную профессиональную подготовку сотрудников регулятивных органов центральных банков, руководителей полицейских органов, чиновников таможенных служб и работников прокуратуры зарубежных стран. В течение 2000 года семинары проводились в Венгрии, Испании, Панаме, Перу, Сингапуре и ЮАР. Кроме того, в Бразилии были проведены региональные курсы подготовки специалистов по борьбе с отмыванием денег.

Федеральное бюро расследований (ФБР):

Подразделение ФБР по борьбе с отмыванием денег, входящее в состав Министерства юстиции, готовит сотрудников правоохранительных органов для проведения расследований различных способов отмывания денег. Основное внимание в этой подготовке уделяется техническим методам, применяемым отмывающими деньги преступниками с целью скрытия или маскировки характера незаконных поступлений наличных денег, и обеспечению способности правоохранительных органов отслеживать места нахождения, источники получения и владельцев таких поступлений. ФБР также предоставляет специалистов по ускоренной подготовке в области традиционных и новых технологий, таких как «цифровая наличность», «умные краточки» (кредитные карточки с микропроцессором) и Интернет-банки.

В течение 2000 года ФБР участвовало в проведении во Вьетнаме, Молдавии, Пакистане, Панаме, Польше, России, Словакии и на Украине курсов подготовки к ведению борьбы с отмыванием денег и финансовыми преступлениями. Кроме того, ФБР предложило зарубежным странам участие в курсах подготовки и инструктаже по борьбе с отмыванием денег, проводимых им в Академии ФБР в Квантико, штат Вирджиния, и в штаб-квартире ФБР в Вашингтоне.

Совет управляющих Федеральной резервной системы:

Ежегодно штатные сотрудники Федеральной резервной системы, центрального банка США, проводят на территории десятков юрисдикций подготовку руководителей правоохранительных органов и выполняющих надзорные функции сотрудников центральных банков по применению различных методов борьбы с отмыванием денег. Такие курсы были проведены в Аргентине, Бразилии, странах Карибского бассейна, Объединенных Арабских Эмиратах, Польше, России, Уругвае, Чешской Республике, Чили, Эквадоре и странах южной части Тихого океана.

ИНИЦИАТИВЫ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ МНОГОСТОРОННЕЙ ПОМОЩИ

Бюро по вопросам международного наркобизнеса и правоохранительным мерам считает,

что программа борьбы с отмыванием денег должна обязательно включать в себя долгосрочные региональные программы профессиональной подготовки. Так, БМНП совместно с Европейским Союзом и Соединенным Королевством Великобритании осуществляет финансирование Программы борьбы с отмыванием денег в Карибском бассейне (CALP), имеющей своей целью сокращение числа случаев отмывания денег, полученных в результате совершения любых серьезных преступлений посредством содействия предотвращению, проведению расследований и судебному преследованию отмывания денег. Кроме того, эта Программа прилагает усилия к созданию устойчивого институционального потенциала в бассейне Карибского моря, способного разрешать проблемы борьбы с отмыванием денег на местном, региональном и международном уровнях.

БМНП также участвует в работе многих органов, ведущих борьбу с отмыванием денег в разных регионах мира, и оказывает этим органам значительную финансовую поддержку. В течение 2000 года была оказана поддержка Азиатско-Тихоокеанской группе по борьбе с отмыванием денег (APG), Оперативной группе финансовых действий в районе Карибского бассейна, Оперативной группе финансовых действий (FATF) и Совету Европы (СОЕ). Дополнительная поддержка была оказана Азиатско-Тихоокеанской группе по борьбе с отмыванием денег и Совету Европы в области программ обучения взаимной оценке для членов этих групп.

Вышеупомянутые программы профессиональной подготовки, реализуемые БМНП, придерживаются межведомственного подхода, собирая вместе там, где это возможно, зарубежных сотрудников правоохранительных и судебных органов, а также центральных банков – для прохождения

курсов по оценке и обучению. Это позволяет вести широкий диалог и налаживать обмен информацией. Подобный подход успешно применяется в Азии, Центральной и Южной Америке, России, Новых независимых государствах и Центральной Европе.

Кроме того, БМНП осуществляет финансование многих региональных программ профессиональной подготовки и оказания технической помощи, предлагаемых различными правоохранительными органами, включая программы международных академий правоохранительных органов. Такие академии организованы и финансируются БМНП с целью преподавания целого ряда курсов по правоприменению для руководителей среднего звена. Основные курсы включают в себя проведение занятий по борьбе с финансировыми преступлениями и отмыванием денег. В некоторых академиях также проводились семинары по этим темам, предназначенные для сотрудников правоохранительных органов на руководящих должностях.

Инициатива, связанная с международными академиями правоохранительных органов, осуществляется на региональной основе. Первые такие академии в Европе были созданы в Будапеште, и в них в основном проходят подготовку сотрудники полицейских органов и работники системы уголовного правосудия из стран Центральной Европы и Новых независимых государств. В марте 1999 года в Бангкоке открылась академия для Юго-Восточной Азии, где прошли обучение более 1000 должностных лиц из 10 стран Юго-Восточной Азии. Была создана академия и для Западного полушария, но ее постоянное местоположение пока окончательно не утверждено. Кроме того, 23 апреля 2001 года открылась академия для южной Африки, которая находится в Габороне, Ботсвана. □

КОММЕНТАРИИ

□ ЦИКЛ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ

Пол Бауэр, советник по экономическим вопросам, и Рода Улмэнн, научный сотрудник, Федеральный резервный банк г. Кливленда

Отмывание денег началось вместе с первым преступлением, совершенным ради наживы, – пишут работники Федерального резервного банка Кливленда Пол Бауэр и Рода Улмэнн. – Однако незаконным отмывание денег стало в Соединенных Штатах только в 1986 году.

В данной статье описывается процесс отмывания денег, кратко излагаются запрещающие его законодательные положения, а также дается характеристика роли Федеральной резервной системы, Центрального банка США, в обеспечении их соблюдения.

Бауэр работает советником по экономическим вопросам в Федеральном резервном банке Кливленда, а Рода Улмэнн занимается в этом банке исследовательской работой.

«Иди по следу денег».

Такой совет дал главный поставщик информации репортеру газеты «Вашингтон пост» Бобу Вудворту, когда последний проводил расследование Уотергейтского скандала.

Хотя выражение «отмывание денег» и не встречалось в печати до Уотергейтского скандала, работники правоохранительных органов, занимающиеся раскрытием уголовных преступлений, уже давно следуют этому совету. Несмотря на то, что официально отмывание денег было запрещено только в 1986 году, оно – как удачная или как неудачная операция – фигурировало во многих судебных разбирательствах. Двоих самых знаменитых американских преступников XX века погубило неумение заметать следы своих незаконных финансовых сделок. Гангстер Аль Капоне, в конце концов, был осужден и посажен в тюрьму за уклонение от уплаты налогов, а не за занятие рэкетом. Бруно Ричард Гауптман, похитивший в 1932 году сына прославленного летчика Чарльза Линдберга, был пойман только потому, что не

смог успешно отмыть деньги, полученные в качестве выкупа. И, как мы имели возможность убедиться в 1999 году, когда возникли подозрения по поводу того, что средства, полученные незаконным путем в России, возможно, попали в банковскую систему США, проблема «грязных денег» отнюдь не стала достоянием прошлого.

Поскольку преступники имеют серьезный стимул скрывать свою деятельность, точные масштабы отмываемых денег остаются неизвестными. Однако, по подсчетам Международного валютного фонда, каждый год общий объем отмываемых денежных средств составляет приблизительно от 3 до 5 процентов стоимости общемирового валового продукта. Имеются и другие данные на этот счет. Согласно оценке Рабочей группы по финансовым мерам «Большой семерки», в мире ежегодно отмывается от 300 до 500 миллиардов долларов. По сведениям журнала «Бизнес уик», только в экономике США ежедневно оборачивается 2 триллиона долларов – так что усилия правоохранительных органов сопоставимы с поисками иголки в стоге сена.

ОСНОВНЫЕ СТАДИИ ЦИКЛА ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ

Отмывание денег включает в себя три стадии, которые иногда перекрывают друг друга: размещение, наславивание и интеграция. На стадии размещения необходимо изменить форму денежных средств с целью сокрытия их нелегального происхождения. Например, поступления от незаконной торговли наркотиками представляют собой мелкие купюры, в общей сложности по своему объему и весу превосходящие сами наркотики. Конвертирование этих купюр в более крупные denominации, чеки или иные финансовые документы часто производится с помощью предприятий, имеющих дело с большими суммами наличных денег (такие как рестораны, гостиницы, ком-

пании торговых автоматов, казино и мойки машин), причем эти предприятия используются на данной стадии в качестве прикрытия.

На стадии наслаждения лица, отмывающие деньги, стараются еще больше замести следы, обнаруживающие связь этих средств с преступной деятельностью, для чего одни сложные финансовые сделки налагаются на другие. Например, умудренные опытом преступники, отмывающие большие суммы денег, создают фиктивные компании в странах, отличающихся строгими законами о банковской тайне или слабыми механизмами обеспечения соблюдения законодательных положений, касающихся отмывания денег. Затем грязные деньги переводятся из одной другой компании в другую до тех пор, пока не приобретут видимость законно полученных средств.

Вышеупомянутые операции должны быть замаскированы так, чтобы, в конечном счете, раствориться в совершаемых каждый день на триллионы долларов законных сделках. Общепринятыми техническими приемами здесь служат различные варианты выдачи «обратных ссуд» и «двойного выставления счетов-фактур». При использовании обратной ссуды преступник вкладывает деньги в офшорное предприятие, находящееся под его тайным контролем, а затем «ссужает» сам себе на сумму вложенных им денег. Этот технический прием срабатывает, поскольку в некоторых странах трудно определить, кто на самом деле контролирует счета. При двойном выставлении счета-фактуры – мошенническая уловка ввоза средств в ту или иную страну или вывоза их из нее – одно из офшорных предприятий ведет пресловутую двойную бухгалтерию. Для того, чтобы ввезти «чистые» деньги в Соединенные Штаты, некое предприятие США назначает завышенную цену на определенный товар или услугу. Для вывоза средств (например, чтобы избежать уплаты налогов) предприятию США выставляется завышенный счет-фактура.

Другие технические приемы наслаждения связаны с покупкой дорогостоящих предметов – ценных бумаг, легковых автомобилей, самолетов и билетов, – которые часто записываются на имя друга, с тем чтобы еще больше отдалить преступника от нелегально полученных средств. Иногда для этой цели используются казино, поскольку они

охотно берут наличные деньги. Как только деньги обмениваются на фишки, создается впечатление, что незаконно заработанные средства – это выигрыш, который можно получить по чеку в виде наличных денег в банке, обслуживающем казино. На стадии интеграции преступник получает то, к чему стремился. На этой стадии преступник переводит средства в нормальную экономическую деятельность – деньги обычно вкладываются в бизнес, недвижимость или покупку предметов роскоши.

ОСНОВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО США

Правоохранительные органы высоко оценивают законодательство по борьбе с отмыванием денег, поскольку оно может быть более эффективным, чем прямое наступление на преступную деятельность. Так, например, в незаконной торговле наркотиками норма прибыли иногда достигает 1000 процентов – достаточно привлекательный уровень для того, чтобы на смену посаженным в тюрьму постоянно приходили новые преступники. Однако, если с помощью законодательства и правоохранительной деятельности удается значительно сократить выгоды, приносимые наркоторговлей, то это может снизить и ее привлекательность.

Основой законодательства США в области отмывания денег служит Закон о банковской тайне (ЗБТ) от 1970 года, который не относит это занятие к категории преступной деятельности, но требует от финансовых учреждений создавать и сохранять так называемый «бумажный след» в отношении различных видов операций и сделок. ЗБТ постоянно подвергается нападкам. Одни критикуют его за те расходы, к которым приводит обеспечение его соблюдения. Другие утверждают, что он представляет собой нарушение защитного механизма Четвертой поправки к Конституции США, который запрещает проводить необоснованные обыски и изъятия, а также предоставляемых Пятой поправкой гарантий, дающих право не свидетельствовать против себя. Несмотря на неоднократное подтверждение и одобрение ЗБТ, в некоторых кругах этот закон остается противоречивым. В ходе разбирательства одного из судебных дел, которое, в конечном счете, дошло до Верховного суда США, судья Дуглас высказал свое весьма убедительное мне-

ние. В нем, в частности, говорилось: «Я пока не готов согласиться с тем, что Америка настолько одержима злом, чтобы нам следовало устраниТЬ все конституционные преграды, предоставляя гражданским властям средства поимки преступников».

По мере роста торговли наркотиками Конгресс США стал выражать все большее беспокойство по поводу отмывания денег и в 1984 году предпринял шаги для его запрещения, объявив о том, что нарушения ЗБТ считаются деяниями, подпадающими под действие Закона о рэкете и коррумпированных организациях. Наконец, принятие в 1986 году Закона об отмывании денег означало, что этот род деятельности стал считаться федеральным преступлением. Принятый закон добавил в уголовный кодекс три новых вида преступлений: сознательное содействие отмыванию денег, полученных в результате преступной деятельности, сознательное участие в совершении сделок на сумму свыше 10 000 долларов, при условии, что одним из предметов подобных сделок выступает приобретенная преступным путем собственность, и разработка структур финансовых операций с целью избежания требований отчетности, предписываемых ЗБТ. Формулировка последнего вида правонарушения была направлена против так называемых «несучнов», т.е. лиц, нанимаемых теми, кто отмывает деньги, для многократного депонирования в банках средств или приобретения кассирских чеков на суммы, несколько менее 10 000 долларов.

В это законодательство неоднократно вносились поправки. Принятый в 1988 году Закон о борьбе со злоупотреблениями наркотиками значительно ужесточил наказания и содержал требование о строгой идентификации покупателей некоторых денежно-кредитных инструментов за наличные деньги и ведении строгой отчетности по ним. (Большинство из этих требований, относившихся к ведению отчетности по приобретению денежно-кредитных инструментов за наличные деньги, были затем отменены). Кроме того, новое законодательство разрешало Министерству финансов США обязывать финансовые учреждения определенного региона представлять дополнительные отчеты о совершенных ими сделках с валютой. Министр финансов получил право на

издание распоряжений, обязывающих финансовые учреждения того или иного региона давать сведения о совершении валютных сделок на суммы менее 10 000 долларов. Закон также обязывает Министерство финансов вступать в переговоры с зарубежными странами с целью заключения двусторонних международных соглашений о ведении учета крупных сделок с валютой США и обмене информацией по ним.

В Законе Аннунцио-Уайли о борьбе с отмыванием денег от 1992 года расширялось данное в ЗБТ определение «финансовых деловых операций», добавлялось положение о сговоре и запрещалась деятельность «незаконных предприятий по переводу денежных средств». Закон Аннунцио-Уайли больше всего известен введением положения, которое получило название «смертного приговора». Оно заключалось в том, что, если тот или иной банк признается виновным в отмывании денег, соответствующий федеральный орган контроля за деятельностью этого банка обязан начать процедуру либо прекращения действия устава провинившегося банка, либо аннулирования страхования его активов – в зависимости от того, какой орган служит основным контролером деятельности банка-нарушителя. Законом Аннунцио-Уайли была также создана Консультативная группа ЗБТ (одним из членов-учредителей которой выступает Федеральная резервная система) для внесения предложений о методах повышения эффективности и организационно-технического уровня реализуемых Министерством финансов программ борьбы с отмыванием денег.

Принятый в 1994 году Закон о пресечении отмывания денег представлял собой попытку улучшить положения законодательства, касающиеся сговора о совершении преступления. Закон о предотвращении терроризма от 1996 года добавил террористические преступления в перечень нарушений, подпадающих под действие закона об отмывании денег, а Закон о переносе и подотчетности медицинских страховок от 1996 года также включил «правонарушения по федеральному уголовному праву в системе здравоохранения».

Уголовные наказания и санкции включают в себя сроки тюремного заключения до 20 лет и штра-

фы до 500 000 долларов США или двойную стоимость инструментов денежно-кредитной практики, послуживших предметом сделки, в зависимости от того, какая из этих сумм окажется больше. Помимо упомянутых уголовных наказаний и санкций, на нарушителей закона могут налагаться гражданско-правовые санкции в размере стоимости имущества, средств или денежных интересов, ставших предметом сделки. Конгресс США намеренно ввел столь суровые наказания. До принятия Закона об отмывании денег от 1986 года ответчики подлежали судебному преследованию по другим действовавшим законодательным актам, относящимся к незаконным видам деятельности, ставшим причиной отмывания денег, – таким как уклонение от уплаты налогов, говор о совершении преступления, нарушение банковской тайны, взяточничество и подлог. Обычно эти законодательные акты предусматривали далеко не столь суровые наказания.

Однако в случае применения закона о конфискации средств жизнь тех, кто его нарушает, с финансовой точки зрения, действительно становится скверной. Конфискация направлена на то, чтобы не дать преступникам сохранить плоды своих преступлений, либо средства их совершения. В соответствии с Законом о реформе конфискации средств и имущества в гражданско-правовом порядке от 2000 года, правительство США должно теперь преодолевать несколько более высокий барьер для наложения ареста на активы и их конфискацию. Для наложения ареста на средства и имущество правительство должно выдвинуть вескую вероятную причину, позволяющую предположить, что они приобретены в результате преступной деятельности. Чтобы добиться конфискации в гражданско-правовом порядке, оно обязано доказать свою правоту по критерию перевеса доказательств, а в уголовном порядке – вне всяких разумных сомнений. Конфискованные активы могут быть разделены между всеми правоохранительными органами, принимавшими участие в раскрытии преступления, и этот принцип оказался особенно успешным в налаживании сотрудничества с некоторыми зарубежными правоохранительными структурами.

С правовой точки зрения, отмывание денег определяется как любая попытка участия в денежной

операции, связанной с полученным преступным путем имуществом. Для того, чтобы добиться осуждения ответчика, прокурору необходимо доказать, что подсудимый участвовал в финансовой операции, предметом которой были средства, полученные в результате «конкретной незаконной деятельности». Перечень подобных видов деятельности необыкновенно широк и включает в себя взяточничество, подделку, торговлю наркотиками, шпионаж, вымогательство, подлог, убийство, похищение людей, рэкет и определенные виды банковской практики.

БУМАЖНЫЙ СЛЕД

Прокуроры считают бумажный след, предписываемый ЗБТ и поправками к нему, одним из обязательных и решающих средств раскрытия и судебного преследования преступлений, связанных с отмыванием денег. Используется пять видов отчетов для отслеживания финансовых операций:

- Отчет о валютных операциях: представляется, когда то или иное финансовое учреждение получает или выдает наличные деньги на сумму свыше 10 000 долларов. Подобный отчет включает в себя имя и адрес лица, представляющего эту операцию, а также личность, номер счета и номер социального страхования любого лица, для которого производится операция. (Не требуется представлять отчеты по каждой крупной наличной валютной сделке. Банки имеют право освобождать определенных клиентов от этого обязательства, тем самым сокращая число представляемых отчетов о валютных операциях).
- Отчет о сомнительной деятельности: представляется, когда у любого банковского служащего появляются основания подозревать то или иное лицо в отмывании денег, независимо от масштабов сделки.
- Форма Налогового управления США номер 8300: представляется любым лицом, участвующим в деловом предприятии, получающим платежи наличными в обмен на товары или услуги на сумму свыше 10 000 долларов в результате одной единственной сделки или ряда связанных друг с другом сделок.

- Отчет о наличии валютных средств и других инструментов денежно-кредитной политики: представляется любым лицом, въезжающим в Соединенные Штаты или покидающим их и имеющим при себе валюту или другие инструменты денежно-кредитной политики на сумму свыше 10 000 долларов. По закону разрешается наличие у того или иного лица при подобных обстоятельствах более крупной суммы. Однако, в случае непредставления отчета о наличии крупной суммы нарушителю грозит штраф, тюремное заключение до пяти лет или конфискация.
- Отчет о счете в иностранном банке: представляется любым лицом, имеющим в течение года более 10 000 долларов США на счете в иностранном банке.

Все эти отчеты помогают тем, кто занимается раскрытием преступлений, «идти по следу денег». Сети по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN), созданной в 1990 году по распоряжению Министерства финансов с целью оказания правоохранительным органам аналитической поддержки, в настоящее время поручено следить и за представлением вышеупомянутых отчетов. Время от времени в эти требования об отчетности вносятся поправки, с тем чтобы обеспечить возможность сбора полезной информации и избежать потока ненужных отчетов.

Подавая вышеуказанные формы, финансовые учреждения помогают правоохранительным органам в борьбе с отмыванием денег. В то же время ведение отчетности в виде этих форм требует от финансовых учреждений и законных клиентов достаточно больших расходов. По предварительным подсчетам FinCEN, в 1999 году расходы по ведению отчетности и выполнению требований ЗБТ составили 109 миллионов долларов. Сюда не входят расходы на подготовку персонала, осуществление контроля над ним, модернизацию компьютерных программ по обеспечению соблюдения законодательства, а также не учитываются создаваемые для клиентов неудобства. Кроме того, существует беспокойство по поводу того, что непомерно большая доля этих расходов приходится на небольшие учреждения.

Помимо всего прочего, ставится под сомнение действенность этих форм. Бывший член Совета управляющих Федеральной резервной системы Лэрри Линдси отметил, что в период с 1987 по 1996 годы банки представили 77 миллионов отчетов о проведении валютных операций, по которым было заведено лишь 3000 дел, связанных с отмыванием денег. В результате судебного разбирательства этих дел из 7300 обвиняемых осудили только 580. Ради справедливости следует отметить, что при уровне вынесения приговора в 40 процентов, помимо этих 580 вердиктов о виновности, Министерство юстиции получило 2295 заявлений подсудимых о признании вины. Представители органов правительства, ведающих банковской системой, и правоохранительных органов выступают в защиту предусматриваемых ЗБТ форм отчетности, утверждая, что отчеты о валютных операциях никогда не преследовали цели содействия возбуждению судебных дел. Совет управляющих Федеральной резервной системы также по-прежнему поддерживает эти формы отчетности.

НАЛАЖИВАНИЕ ГЛОБАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В БОРЬБЕ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

В условиях нынешней развивающейся глобальной финансовой системы можно мгновенно перемещать средства из одной страны в другую, что придает еще большее значение необходимости налаживать международное сотрудничество в борьбе с отмыванием денег. В 1989 году с целью разработки стратегий борьбы с отмыванием денег страны «Большой семерки» создали Рабочую группу по финансовым мерам (FATF). В следующем году эта группа разработала «Сорок рекомендаций», в соответствии с которыми страны-члены должны помогать друг другу в проведении расследований случаев отмывания денег, избегать принятия законов о секретности, препятствующих проведению подобных расследований, и сообщать о вызывающих подозрение сделках.

Несмотря на то, что эта Рабочая группа охватывает основные финансовые центры в Северной Америке, Европе и Азии, многие страны еще не стали ее членами. В июне 2000 года FATF обнародовала список 15 стран, имеющих «серезные

системные проблемы». А в июле того же года министры финансов стран «Большой семерки» выступили с планом, направленным на то, чтобы убедить эти страны встать на путь сотрудничества под угрозой лишения их доступа к международной банковской системе, – а также кредитам Международного валютного фонда и Всемирного банка, – если эти страны не станут более активно бороться с отмыванием денег. Кроме того, частные финансовые институты в странах «Большой семерки» получат предупреждение о том, что Оперативная группа будет внимательно следить за всеми их сделками со странами, не желающими идти на сотрудничество в борьбе с отмыванием денег.

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕЗЕРВНОЙ СИСТЕМЫ

Несмотря на то, что Федеральная резервная система США не относится к правоохранительным органам, она проводит активную работу по сдерживанию использования финансовых институтов в целях отмывания денег. Деятельность Федеральной резервной системы включает в себя проверки соблюдения закона ЗБТ, разработку руководящих указаний по ведению борьбы с отмыванием денег и предоставление экспертных консультаций сотрудникам правоохранительных органов, а также центральным банкам и государственным учреждениям различных зарубежных стран. Финансовые организации и их сотрудники считаются самой надежной защитой от отмывания денег, и Федеральная резервная система подчеркивает большое значение банков в установлении контроля с целью защиты самих себя и своих клиентов от незаконной деятельности. При проведении проверок Федеральная резервная система следит за выполнением банком положений ЗБТ. Любое свидетельство о наличии недостатков, таких как отсутствие надлежащего внутреннего контроля или профессиональной подготовки сотрудников ведет к проведению повторной проверки, отличающейся еще большей строгостью.

Федеральная резервная система проводит в жизнь концепцию «усиления надлежащей проверки». В соответствии с этой политикой банкам, имеющим проблемы, предъявляется требование о заключении соглашений, обеспечивающих соблюдение ими законодательства. Эти соглаше-

ния ставят своей целью обеспечение по мере возможности такого положения, при котором выявляются, а также своевременно, точно и в полном объеме сообщаются правоохранительным органам и органам банковского надзора все известные и предполагаемые случаи преступной деятельности против банка или с его участием.

СООБРАЖЕНИЯ НА БУДУЩЕЕ

Две тенденции развития требуют пристального внимания. Во-первых, развиваются системы оплаты через Интернет, которые облегчают совершение электронных операций. Некоторые из этих систем пытаются обеспечить пользователям максимальную анонимность, какую позволяют валютные операции.

Скорость электронных переводов средств в сочетании с анонимным характером наличности имеет для тех, кто отмывает деньги, большую притягательную силу. Несмотря на то, что такое положение может в будущем вызывать повышенный интерес правоохранительных органов, в настоящее время электронные деньги не имеют большого объема законных сделок, необходимых для обеспечения прикрытия преступным деньгам. Более того, отмывающие деньги преступники не испытывают особого тяготения к самым современным схемам электронного кошелька, где балансы ограничены, а трансакции могут подвергаться аудиторской проверке.

Во-вторых, предлагаемое законодательство предоставит Министерству финансов чрезвычайно широкие новые полномочия в борьбе с отмыванием денег, самым важным из которых будет возможность запрещать проведение финансовых сделок между офшорными финансовыми центрами и банками или брокерскими фирмами США. В настоящее время Министерство финансов не имеет полномочий запретить финансовым организациям США вести дела в странах, которые, как принято считать, терпимо относятся к отмыванию денег. Министерство может лишь обратиться в Конгресс с просьбой ввести чрезвычайные санкции против стран, которые будут сочтены представляющими угрозу безопасности США. Министерство финансов может только давать рекомендации, предостерегая банки от получения денег из иностранных орга-

низаций, постоянно нарушающих принятые нормы, но эти рекомендации не имеют силы закона.

В общем и целом, за последние 30 лет законодатели США приняли целый ряд государственных законов, пытаясь создать необходимый набор средств для ведения борьбы с отмыванием денег. Однако нарушители закона проявляют завидную изобретательность и постоянно придумывают очередные технические приемы, с помощью которых им удается обойти очередное, недавно принятое законодательство. Регулируя банковскую деятельность, Федеральная резервная система США играет важную вспомогательную роль в борьбе с отмыванием денег. Поскольку процес-

сы отмывания деньги носят глобальный характер, наблюдающееся в последнее время расширение международного сотрудничества в борьбе с этим явлением вселяет надежду на успех. Разумеется, активно борясь с преступниками, необходимо четко соизмерять преимущества законов и регулирования с тем бременем, которые они накладывают на финансовые учреждения и их клиентов. □

Примечание: мнения, высказанные в этой статье, не обязательно отражают взгляды или политику правительства США, Федерального резервного банка Кливленда или Совета управляющих Федеральной резервной системы США.

□ БАНКИ США: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ НА ПРОБЛЕМУ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ

Энн Т. Вайтейл, бывший директор-распорядитель и заместитель генерального юрисконсультата банка «Рипаблик нэшнл бэнк ов Нью-Йорк»

Стремясь одновременно защитить свою репутацию и соблюсти требования, установленные законами и правилами, банки США проводят активные программы по предотвращению отмывания денег, говорит Энн Вайтейл, бывший директор-распорядитель и заместитель генерального юрисконсультата банка «Рипаблик нэшнл бэнк ов Нью-Йорк» (Republic National Bank of New York), где она руководила международной программой по борьбе с отмыванием денег.

Самое главное для успеха подобных программ, говорит она, – это решительная позиция руководства.

Меры по предотвращению отмывания денег предпринимаются американскими банками не только в соответствии с требованиями закона, но и в своих собственных интересах. Ни один финансовый институт, будь то банк или другая организация, не застрахован от того, что через него будут отмываться деньги. Между тем именно банки возглавили усилия по разработке программ по предотвращению и выявлению действий, имеющих целью отмывание денег, и было бы хорошо, если бы другие финансовые институты последовали этому примеру. Отмывание денег, а также предшествующая ему криминальная деятельность – мошенничество, фальшивомонетчество, незаконный оборот наркотиков и коррупция – способны подорвать репутацию и положение любого финансового института. Если со стороны регулирующих инстанций, правоохранительных органов или прессы звучат обвинения в том, что по каналам какого-либо банка идет отмывание денег, то репутация этого банка оказывается под серьезной угрозой.

В связи с этим в течение последних десяти лет банками США были разработаны комплексные программы по предотвращению использования их каналов для отмывания денег.

Для того, чтобы осуществлять эффективные меры по борьбе с отмыванием денег, банки должны

понимать особенности этого процесса. Как правило, он включает в себя три этапа, каждый из которых подразумевает взаимодействие с финансовым институтом:

- Размещение – физическое размещение наличных денежных средств, полученных в результате незаконной деятельности.
- Наслаивание – отрыв незаконных доходов от их источников путем совершения сложной череды финансовых операций, призванных помешать проверке, замаскировать источник происхождения таких денежных средств и обеспечить анонимность их владельцев.
- Интеграция – помещение отмытых денег обратно в экономику под видом честно заработанных доходов.

Правоохранительные и регулирующие органы требуют, чтобы финансовые институты внедряли у себя процедуры, обеспечивающие защиту от подозрительных финансовых операций на каждом из этих этапов и представление информации о них. Соответственно банки США стараются действовать по так называемому принципу «надлежащей проверки» с тем, чтобы не допустить использования своих каналов в криминальных целях.

Такая надлежащая проверка увеличивает вероятность соблюдения банком установленных законов и правил и уменьшает вероятность превращения его в жертву отмывания денег, мошенничества или другой незаконной деятельности. Более того, тем самым обеспечивается защита доброго имени банка без ущерба для хороших взаимоотношений с клиентами.

Банки США, как правило, имеют установленные процедуры проверки в момент открытия счета клиентом и отслеживания операций, осуществляемых по этому счету. Ниже приводится сжа-

тое описание основного содержания эффективной программы по борьбе с отмыванием денег.

Идентификационные процедуры: банк должен разработать и внедрить комплексные процедуры, связанные с открытием счетов, установлением кредитных и других деловых взаимоотношений, а также совершением операций с лицами, не имеющими счетов. Банк обязан иметь данные о действительной личности пользующегося его услугами клиента, в том числе о подлинном владельце счета, открытого на другое имя. Данные, удостоверяющие личность, должны подвергаться проверке во избежание открытия счетов для фиктивных бенефициариев.

Наряду с этим, банк обязан иметь данные о роде занятий или профессиональной деятельности клиента, об источниках его доходов, состояния или активов, а также о конкретном источнике денежных средств, вовлеченных в совершение через данный банк операции. Должна быть отмечена цель, с которой открывается счет. Банк должен представлять себе типы операций, в которые обычно вовлечен данный клиент. При открытии счета клиенту сотрудники банка должны понимать, нужно ли отнести данного клиента к категории высокого риска, требующей повышенного внимания.

Процедуры мониторинга: должны быть созданы внутренние системы для идентификации и мониторинга вызывающих подозрения операций. К подозрительным действиям относят операции, которые не могут быть увязаны ни с одним видом законной деятельности. К ним также могут быть отнесены операции, выходящие за рамки установленных банком параметров. При этом важно иметь в виду, что, учитывая большое число операций, совершаемых банками изо дня в день, они не в состоянии отслеживать каждую отдельно взятую операцию. В связи с этим банки должны оценивать риск, исходя из конкретных видов счетов, регионов и видов операций.

Банк должен обращать внимание на любую отдельную операцию или серию операций, которые превышают денежный порог, установленный им для типичных операций: депозитов при открытии счета, ежемесячных телеграфных

переводов, операций с наличностью, дорожными чеками, платежными поручениями, банковскими чеками, чеками третьих сторон, кассирскими чеками, внутрибанковских переводов, получения кредитов и заключения сделок, включая покупку и продажу валют, опционов и драгоценных металлов.

Кроме того, следует обращать внимание на значительное усиление активности по банковским счетам. Счета, которые с большой долей вероятности могут стать объектами сомнительных операций, – например, счета небанковских финансовых институтов, офшорные счета, счета личных инвестиций сотрудников компаний, корреспондентские счета, счета, информация о которых может быть затребована судебными органами или которые служат объектом других правовых процедур, счета политических деятелей, счета из юрисдикций, относимых к категории высокого риска из-за отсутствия там эффективных механизмов борьбы с отмыванием денег – должны быть предметом повышенного внимания. Банк должен установить пороговые размеры сделок и время от времени проверять их адекватность. При выявлении банковской системой подозрительной деятельности, специально обученный персонал должен установить, относятся ли совершаемые операции к законным видам деловой деятельности. Если не удается получить информацию, подтверждающую законность такой деятельности, банк обязан подать сведения о выявлении подозрительной деятельности.

Процедуры обучения персонала: банки должны в рамках постоянно действующих программ обучения просвещать своих сотрудников относительно способов отмывания денег и процедур борьбы с ним, изменений в соответствующих законах и правилах, а также видов операций, которые могут потребовать расследования. Регулярная подготовка персонала должна включать в себя обучение методам выявления и отслеживания необычной или подозрительной деятельности. Банк должен проводить подготовку не только тех сотрудников, которые непосредственно имеют дело со счетами, но и соответствующего вспомогательного персонала. Все новые служащие банка должны получать инструкции, касающиеся процедур контроля за отмыванием денег.

Аудиторские проверки и отчетность: банк должен проводить ежегодные аудиторские проверки выполнения каждым подразделением правил и процедур, предусматривающих проявление должного внимательного отношения. Каждый сотрудник банка должен получить комплект письменных инструкций по контролю за отмыванием денег и дать расписку в том, что ознакомился с ними, понимает их и обязуется их выполнять. Аттестация сотрудников должна включать в себя оценку реализации ими политики банка по борьбе с отмыванием денег.

Специальное подразделение по борьбе с отмыванием денег: банки должны создавать у себя хорошо укомплектованные и подготовленные независимые подразделения, отвечающие за разработку и практическую реализацию политики и процедур по борьбе с отмыванием денег в рамках банка. Важно, чтобы эти подразделения были независимы от подразделений, занимающихся основной деятельностью банка, – иногда они входят в состав надзорных, контрольных или правовых отделов банка. Наряду с разработкой и реализацией банковских процедур, эти подразделения должны проводить расследования операций, которые, согласно полученным ими данным, вызывают подозрения. Сведения о подозрительной деятельности должны подаваться в подразделение по борьбе с отмыванием денег с целью последующего составления официальных рапортов о подозрительной деятельности, как этого требует закон.

Роль руководства: Возможно, самым важным элементом успешной программы по борьбе с отмыванием денег служит настойчивое стремление руководства, включая управляющего делами и членов совета директоров, к постановке и практической реализации задач по борьбе с отмыванием денег. Руководство должно ясно демонстрировать, что банк как субъект корпоративной культуры заботится о своей репутации не меньше, чем о прибылях, маркетинге и качестве обслуживания клиентов.

Важно понимать, что ни одна программа по борьбе с отмыванием денег не может быть эффективной на 100 процентов. Те, кто занимается отмыванием денег, используют все более сложные способы обхода банковских программ по выявлению незаконных операций. Тем не менее программы, подобные описанной выше, в значительной степени улучшают способности банка предотвращать и выявлять факты отмывания денег, а также выполнять требования правительства о проявлении должного внимания, закрывая доступ к услугам банка для тех, кто намерен совершить незаконные операции. Короче говоря, подобные программы повышают способность банка к сохранению репутации добросовестного и безопасного учреждения. □

Примечание: мнения, высказанные в данной статье, не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

□ КОРРЕСПОНДЕНТСКИЕ СЧЕТА – ЛАЗЕЙКА ДЛЯ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕГ

Линда Гаститус, Элиз Бин и Роберт Роуч, сотрудники аппарата постоянного подкомитета по расследованиям Комитета по вопросам государственного управления Сената США

Сотрудники аппарата постоянного подкомитета Сената США по расследованиям под руководством сенатора Карла Левина в течение года проводили расследование банковской деятельности на основе корреспондентских отношений и ее роли как инструмента для отмывания денег. Проведенное расследование позволило сделать вывод о том, что доступ иностраных банков из категории высокого риска и их криминальных клиентов к корреспондентским счетам банков США, помимо ряда других негативных последствий, «способствует совершению преступных действий» и «подрывает финансовую систему США». По мнению проводивших расследование сотрудников, «банкам США пора закрыть двери для иностраных банков сомнительной репутацией и поставить заслон на пути других злоупотреблений с их стороны в рамках корреспондентской банковской системы США».

В ходе серии слушаний, состоявшихся в феврале и марте, сенатор Сюзен Коллинз, республиканка, председатель этого подкомитета, высказала обеспокоенность по поводу лазеек в банковской системе, которые были обнаружены в ходе расследования. Эти слушания стали одним из первых шагов в долгом процессе, в рамках которого изложенные ниже и другие находящиеся в работе предложения могут стать основой для создания средств правовой защиты банков и принятия ими самокорректирующих мер.

Выводы сотрудников, проводивших расследование, суммированы в отчете «Банковская деятельность на основе корреспондентских отношений: лазейка для отмывания денег», который был опубликован в феврале 2001 года. Ниже приводится краткое изложение этого отчета.

Предоставляя корреспондентские счета иностранным банкам, банки США превратились в каналы закачки «грязных денег» в американскую финансовую систему, способствуя развитию нелегальной деятельности, в том числе

торговле наркотиками и мошенничеству в финансовой сфере. Корреспондентская банковская деятельность заключается в том, что один банк оказывает услуги другому банку в переводе денежных средств, обмене валют или осуществлении других видов финансовых операций. Иностранные банки могут создавать корреспондентские счета в США в любом банке, уполномоченном заниматься банковской деятельностью на территории Соединенных Штатов, вне зависимости от того, располагается ли материнская компания этого банка в США. Такие счета позволяют владельцам и клиентам плохо контролируемых, плохо управляемых и зачастую коррумпированных иностранных банков, имеющих слабые рычаги для контроля за отмыванием денег или не имеющих их вовсе, получать прямой доступ к финансовой системе США и свободу перемещения денежных средств по территории США и всему миру.

Многие банки в Соединенных Штатах имеют корреспондентские отношения с иностранными банками из категории высокого риска. Этими иностранными банками могут быть: (1) фиктивные банки, не имеющие ни в одной стране физического присутствия для ведения деловых отношений со своими клиентами, (2) офшорные банки с лицензиями, ограничивающие их деятельность операциями с лицами за пределами лицензирующей юрисдикции, или (3) банки, лицензированные и регулируемые юрисдикциями, осуществляющими слабый контроль за отмыванием денег, что способствует банковским нарушениям и уголовно-противоправному поведению. Некоторые из этих иностранных банков вовлечены в противоправные действия, другие имеют клиентов, занимающихся противоправной деятельностью, а трети осуществляют настолько слабый контроль за отмыванием денег, что не имеют представления о том, вовлечены или нет их клиенты в криминальную деятельность.

Такие иностранные банки из категории высокого риска, как правило, располагают ограниченными ресурсами и персоналом и используют свои корреспондентские банковские счета для совершения операций, предоставления услуг клиентам и перевода денежных средств. Многие из банков, попавших в поле зрения подкомитета, помещают все свои денежные средства на корреспондентские счета и через них совершают практически все свои операции, что делает корреспондентские отношения неотъемлемой частью их деятельности. Как только в одном из американских банков открывается корреспондентский счет, возможность совершения операций через этот банк получает не только иностранный банк, но и его клиенты.

ЛОВУШКИ В СФЕРЕ БАНКОВСКИХ КОРРЕСПОНДЕНТСКИХ ОТНОШЕНИЙ

В сегодняшней банковской системе США считается нормой, когда американские банки имеют десятки, сотни или даже тысячи корреспондентских отношений, в том числе определенное число отношений с иностранными банками из категории высокого риска. Практически каждый банк США из тех, чья деятельность была изучена сотрудниками аппарата подкомитета, имел счета оффшорных банков, при этом некоторые из них имели отношения с фиктивными банками.

Во многих случаях иностранные банки из категории высокого риска смогли открыть корреспондентские счета в банках США для совершения операций через эти счета, поскольку американские банки в недостаточной степени осуществляют проверку и мониторинг иностранных банков в качестве своих клиентов.

Большинство американских банков исходит из того, что любой банк, имеющий надлежащим образом оформленную и юридически действительную лицензию, выданную ему иностранной юрисдикцией, вправе открыть корреспондентский счет, поскольку американские банки могут опираться на выданную иностранным государством лицензию как на свидетельство добросовестности иностранного банка. Американские банки слишком часто не проявляют необходимой бдительности по отношению к своим иностранным банкам-клиентам. Такие проверки

предполагают сбор информации о руководстве иностранного банка, его финансовом положении, репутации, механизмах надзора и контроля за его деятельностью, а также о предпринимаемых им усилиях по борьбе с отмыванием денег.

Частота, с которой американские банки вступают в корреспондентские отношения с банками из категории высокого риска, а также целый ряд выявленных сотрудниками подкомитета вызывающих тревогу эпизодов, связанных с такими отношениями, опровергают утверждения представителей банковского сектора о том, что существующих правил и практических механизмов достаточно для предотвращения отмывания денег в сфере корреспондентской банковской деятельности. Так, например, несколько американских банков не имели представления о том, что они обслуживают иностранные банки, у которых вообще нет офиса ни в одной стране, или такие, которые работают в юрисдикции, где у них нет разрешения на банковскую деятельность и которые никогда не подвергались банковской проверке со стороны надзорных инстанций и используют корреспондентские счета американских банков для пособничества преступной деятельности.

Выявлены и другие случаи, когда американские банки не знали, что их банки-клиенты не имеют элементарных механизмов и процедур фискального контроля и открывали счета без необходимых для этого документов, принимали вклады, адресованные неизвестным банку лицам, или работали в отсутствие письменных инструкций по борьбе с отмыванием денег. В некоторых случаях американские банки не имели информации о том, что банки-респонденты фигурируют в уголовных или гражданских делах об отмывании денег или о других видах противоправной деятельности.

Зачастую надзор за тем, какие меры принимаются против отмывания денег на корреспондентских счетах американских банков, осуществляется слабо или неэффективно. Несколько крупных банков создали у себя автоматизированные системы отслеживания и выявления сомнительных счетов и телеграфных переводов, однако эти банки служат скорее исключениями, чем правилом. Большинство американских банков все-таки

полагается на ручные проверки счетов и осуществляет весьма ограниченный надзор за телеграфными переводами, даже несмотря на то, что основная часть операций по корреспондентским счетам состоит из входящих и исходящих телеграфных переводов. И даже в тех случаях, когда в поле зрения американского банка-корреспондента попадают информация о сомнительных операциях или разоблачительные сообщения прессы о банке-респонденте, слишком часто бывает так, что эта информация не становится поводом для серьезного анализа подобных отношений или конкретных действий по предотвращению отмывания денег.

ОТСУТСТВИЕ ДОЛЖНЫХ ПРОВЕРОК

Особого внимания заслуживают две области недостаточной бдительности со стороны банков США. Первая связана с тем, что американские банки не проверяют, в какой степени их иностранные банки-клиенты позволяют другим иностранным банкам пользоваться их счетами в США. Иностранные банки из категории высокого риска не раз получали доступ к финансовой системе США не путем открытия своих собственных корреспондентских счетов в США, а путем совершения операций через корреспондентские счета в США, принадлежащие другим иностранным банкам.

Банки США редко интересуются корреспондентской практикой своих банков-клиентов и почти всегда пребывают в неведении относительно корреспондентских счетов своего банка-респондента. В ряде случаев банки США с удивлением узнавали от проводивших расследование сотрудников подкомитета, что, оказывается, они предоставляют услуги по телеграфному переводу денежных средств или имеют дело со ставками участников игорного бизнеса в Интернете, причем делают это для банков, о которых они никогда не слышали и с которыми у них нет прямых отношений. В одном случае оффшорный банк разрешал, по крайней мере, десяти оффшорным фиктивным банкам пользоваться своими счетами в США. В другом случае американский банк случайно обнаружил, что иностранный банк из категории высокого риска, с которым он никогда бы не стал иметь дело как с клиентом, пользуется корреспондентским

счетом, открытym этим американским банком для другого иностранного банка.

Вторая область непроявления должной бдительности связана с тем, что американские банки по-разному относятся к иностранным банкам, располагающим небольшим числом активов и не имеющим кредитных отношений, и иностранным банкам, стремящимся получить или получающим кредиты от американских банков. Если американский банк предоставляет кредит иностранному банку, он обычно интересуется качеством управления банком, его финансовым положением, осуществляющей им деловой деятельностью, репутацией, эффективностью механизмов контроля и надзора за его деятельностью и операционными процедурами. Однако, как правило, подобная проверка не проводится, когда речь идет лишь о платных услугах, таких как телеграфные переводы или чековый клиринг. Поскольку банки США обычно предоставляют иностранным банкам из категории высокого риска услуги по операциям с наличностью на условиях оплаты за каждую отдельную услугу и нечасто предоставляют им кредит, банки США, как правило, открывают и обслуживают корреспондентские счета для этих банков, не проводя при этом надлежащей проверки. А ведь именно такого рода банки заслуживают самого пристального внимания с этой точки зрения. В рамках принятой сегодня в Соединенных Штатах практики некредитных операций иностранные банки из категории высокого риска, говоря образно, не фиксируются на радарах большинства существующих в банках США программ по контролю за отмыванием денег.

Подобные случаи непроведения надлежащей проверки превращают американскую систему корреспондентских банковских отношений в канал для перекачивания доходов от криминальной деятельности и отмывания денег банками из категории высокого риска и их криминальными клиентами. На основании 10 примеров, расследованных сотрудниками подкомитета, были документированы многочисленные случаи отмывания денег через счета в американских банках, в том числе:

- Отмывание незаконно полученных доходов и способствование преступной деятельности путем приема вкладов или оформления телеграфных переводов на денежные средства, которые, как заведомо знал или должен был знать иностранный банк из категории высокого риска, связаны с незаконным оборотом наркотиков, финансовым мошенничеством или другими противоправными действиями.
- Осуществление махинаций с якобы высокоприбыльными инвестициями путем убеждения инвесторов перевести денежные средства на корреспондентский счет для получения высоких доходов с последующим отказом в возвращении каких бы то ни было денег обманутым инвесторам.
- Осуществление махинаций по получению авансов за предоставление несуществующих кредитов путем выставления условия о крупных авансовых платежах за кредит на корреспондентский счет с последующим невозвращением этих авансов и непредоставлением кредита.
- Содействие уклонению от уплаты налогов путем приема вкладов от клиентов, смешивания их с другими денежными средствами на корреспондентском счете иностранного банка и поощрения клиентов к использованию гарантий банка и законов о банковской тайне, действующих в юрисдикции страны происхождения банка, с целью скрытия этих вкладов от налоговых органов США.
- Содействие игорному бизнесу в Интернете, запрещенному законами США, путем использования корреспондентского счета для приема и переводов доходов от азартных игр.

Допущение иностранных банков из категории повышенного риска и их криминальных клиентов к корреспондентским счетам банков США способствует преступной деятельности, подрывает финансовую систему США, создает дополнительное бремя для американских налогоплательщиков и потребителей, а также увеличивает нагрузку на американские суды в связи с ростом числа уголовных дел и гражданских тяжб по искам сторон, несущих ущерб от противоправных действий. Банкам США пора закрыть дверь для иностранных банков с сомнительной репутацией

и поставить заслон на пути других злоупотреблений деятельностью банков США на основе корреспондентских отношений.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

В результате проведенного сотрудниками подкомитета расследования отмывания денег в рамках корреспондентских отношений иностранных банков был сделан ряд выводов:

- Корреспондентская деятельность банков США создает широкие возможности для отмывания денег и других видов противоправной деятельности в Соединенных Штатах со стороны иностранных банков с сомнительной репутацией и их криминальных клиентов, а также позволяет им пользоваться преимуществами той защиты, которая обеспечивается безопасностью и надежностью услуг банковского сектора США.
- Фиктивные банки, офшорные банки и банки, действующие в юрисдикциях со слабым контролем за отмыванием денег, сопряжены с высокой степенью риска отмывания денег. Поскольку такие иностранные банки из категории высокого риска, как правило, располагают ограниченными ресурсами и персоналом и действуют за пределами лицензированной ими юрисдикции, они используют корреспондентские банковские счета для совершения своих банковских операций.
- Большинство банков США не имеет у себя адекватных программ контроля за отмыванием денег, с помощью которых они могли бы проверять и отслеживать деятельность иностранных банков с повышенным риском. Эта проблема возникла уже давно, имеет широкое распространение и остается актуальной.
- Банки США зачастую пребывают в неведении относительно судебных исков по обвинениям в отмывании денег, мошенничестве и незаконном обороте наркотиков, предъявленных их нынешним или потенциальным банкам-респондентам.
- Банки США предпринимают совершенно неадекватные меры защиты от отмывания денег в тех случаях, когда корреспондентские отношения не связаны с оказанием услуг в кредитной сфере.

- Иностранные банки из категории высокого риска, которым отказывают в открытии собственных корреспондентских счетов в банках США, могут получить аналогичный доступ к финансовой системе США путем открытия корреспондентских счетов в иностранном банке, у которого уже есть банковский счет в США. Американские банки в большинстве случаев не обращают внимания или не берут на себя труд поинтересоваться риском отмывания денег, связанным с методами использования «чужого гнезда» в сфере корреспондентской банковской деятельности.
- В течение последних двух лет некоторые банки США стали проявлять обеспокоенность по поводу уязвимости своей корреспондентской деятельности к отмыванию денег и начали предпринимать шаги к снижению подобного риска. Однако шаги эти предпринимаются медленно, носят незавершенный характер и не получили распространения в масштабах всего банковского сектора.
- Иностранные банки, имеющие корреспондентские счета в США, пользуются по законам США особыми условиями защиты от арестов, которые не действуют в отношении других банковских счетов в США и представляют собой дополнительные правовые барьеры на пути ареста нелегальных денежных средств правоохранительными органами США. В некоторых случаях создается впечатление, что те, кто отмывает деньги, умышленно используют корреспондентские счета, предотвращая их арест правоохранительными органами. При этом иностранные банки могут использовать доктрину «невиновного банка» для защиты самих себя от последствий слабого контроля за отмыванием денег.
- Если бы участвующие в корреспондентских отношениях банки США закрыли свои двери для иностранных банков с сомнительной репутацией и обеспечили должный уровень проверки и мониторинга в отношении иностранных банков из категории высокого риска, Соединенные Штаты получили бы значительные преимущества в результате ликвидации одного из основных механизмов отмывания денег, создания препятствия на пути криминала, сокращения размеров нелегальных доходов, служащих питательной средой для оффшорной банковской деятельности

ти, и лишения преступников возможности безнаказанно размещать незаконно полученные денежные средства в американских банках и извлекать выгоды из безопасности и надежности финансовой системы США.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Сотрудники подкомитета разработали следующие рекомендации, призванные воспрепятствовать использованию американских банков-корреспондентов для отмывания денег:

- Банкам США должно быть запрещено открывать корреспондентские счета для иностранных банков, которые представляют собой фиктивный банк без физического присутствия в какой-либо стране.
- От банков США необходимо потребовать усиления надлежащих проверок и контроля за отмыванием денег в соответствии с указаниями и правилами, изданными Министерством финансов США, еще до открытия ими корреспондентских счетов для иностранных банков, имеющих оффшорные лицензии или лицензии, выданные юрисдикциями, которые, по мнению Соединенных Штатов, не принимают необходимого участия в международных усилиях по контролю за отмыванием денег.
- Банки США должны систематически проверять свои корреспондентские счета с иностранными банками на предмет выявления банков с сомнительной репутацией и закрывать счета для проблемных банков. Наряду с этим они должны усиливать контроль за отмыванием денег, в том числе путем осуществления регулярных проверок телеграфных переводов денежных средств и обучения персонала банков-корреспондентов методам распознавания противоправной деятельности со стороны иностранных банков.
- От банков США необходимо потребовать мер по идентификации клиентов банка-респондента, участвующего в корреспондентских отношениях, и отказа банкам-респондентам в открытии счетов, которые бы дали возможность фиктивным иностранным банкам или корпорациям, имеющим акции на предъявителя, пользоваться своими счетами в банках США.

- Органы надзора за деятельностью банков США и правоохранительные органы должны повышать эффективность оказываемой ими банкам США помощи в вопросах выявления и проверки иностранных банков из категории высокого риска.
- Необходимо внести изменения в законодательство США, регулирующее процедуры защиты от конфискации, – с тем чтобы правоохранительные органы США получили возможность для конфискации и аннулирования правоприменимий в отношении отмываемых денежных средств на корреспондентских счетах иностранного банка в США. Это должно делаться на том же основании, что и в отношении денежных средств, находящихся на других счетах в американских банках.

Многие эксперты в области банковского дела и в вопросах контроля за отмыванием денег говорили проводившим расследование сотрудникам подкомитета о том, что банки США должны пре-

кратить корреспондентские отношения с рядом иностранных банков из категории высокого риска, в частности с фиктивными иностранными банками. Они также советуют осуществлять тщательные проверки деятельности оффшорных банков и банков в странах с плохим банковским надзором, слабым контролем за отмыванием денег и строгими законами о банковской тайне.

Проводившие расследование сотрудники подкомитета считают, что, прекратив отношения с составляющими небольшой процент иностранными банками из категории высокого риска, с которыми связаны наиболее серьезные проблемы, и ужесточив контроль за отмыванием денег в сфере корреспондентской банковской деятельности, банки США смогут таким образом с минимальными издержками устранить большинство проблем, возникающих в этой сфере. □

Примечание: мнения, высказанные в данной статье, не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

ФАКТЫ И ЦИФРЫ

□ РАБОЧАЯ ГРУППА ПО ФИНАНСОВЫМ МЕРАМ ОБ ОТМЫВАНИИ ДЕНЕГ

Усилия, предпринимаемые Соединенными Штатами и международными организациями по установлению масштабов отмывания денег, натолкнулись на определенные трудности. На слушаниях в Конгрессе и в письменных докладах официальные лица обращают внимание на те проблемы получения информации и методологии сбора данных, которые необходимо решить прежде, чем можно будет говорить о получении надежных и подробных статистических данных в этой области. Между тем уже имеются некоторые оценки, позволяющие получить примерное представление о масштабах операций по отмыванию денег. По оценкам бывшего директора-распорядителя Международного валютного фонда Мишеля Камдессю, объем отмываемых в мире денежных средств составляет от 2 до 5 процентов общемирового валового продукта, т.е. примерно 600 млрд. долларов по самым минимальным подсчетам.

С конца 80-х годов осуществляется ряд инициатив по борьбе с этой крупномасштабной преступной деятельностью. Наибольших успехов в координации международных инициатив в борьбе с отмыванием денег добилась Рабочая группа по финансовым мерам или FATF (см. FATF*GAFI на веб-сайте <http://www.oecd.org/fatf/>)

Растущая обеспокоенность по поводу угрозы отмывания денег, с которой стали сталкиваться международная банковская система и финансовые институты, в 1989 году вынудила лидеров «Большой семерки» (глав государств Великобритании, Германии, Италии, Канады, Соединенных Штатов, Франции и Японии) пойти на создание FATF. Этой вновь созданной межправительственной специализированной группе, наделенной полномочиями по выработке стратегических решений, было поручено изучать способы и тенденции отмывания денег, анализировать предпринимающиеся действия по борьбе с этим явлением на национальном и международном

уровнях и вырабатывать дополнительные меры по борьбе с ним.

В настоящее время в состав FATF входят две региональные организации: Европейская комиссия и Совет сотрудничества стран Персидского залива, а также 29 стран и территорий: Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Дания, Германия, Гонконг, Греция, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Сингапур, Соединенные Штаты, Турция, Финляндия, Франция, Швеция, Швейцария, и Япония.

СОРОК РЕКОМЕНДАЦИЙ

В 1990 году в целях формирования глобального механизма борьбы с отмыванием денег FATF выпустила «Сорок рекомендаций». Сегодня этот комплекс мер служит основным международным стандартом в борьбе с отмыванием денег. «Сорок рекомендаций» и «Замечания по толкованию законов» охватывают систему уголовного правосудия и правоохранения, финансовую систему и механизмы надзора за ее деятельностью, а также вопросы международного сотрудничества. Эти рекомендации устанавливают принципы борьбы с отмыванием денег и предоставляют странам определенную гибкость в реализации этих принципов, с учетом конкретных обстоятельств и существующего законодательства. Во многих странах борьба с отмыванием денег путем выполнения рекомендаций введена в ранг политических задач, несмотря на то, что эти рекомендации не имеют юридически обязательной силы (см. The Forty Recommendations на веб-сайте: http://www.oecd.org/fatf/40Recs_en.htm).

В 2000 году FATF приступила к всестороннему анализу в целях установления соответствия этих рекомендаций, последний раз пересмотренных в 1996 году, требованиям сегодняшнего дня,

а также выработки эффективных контрмер. Ожидается, что эта аналитическая работа продлится в течение 2001–2002 годов. Наряду с этим, актуальность рекомендаций определяется и в ходе ежегодных заседаний по выработке типологической классификации методов отмывания денег. Участвующие в таких заседаниях эксперты, представляющие надзорные и правоохранительные органы стран-участниц FATF и другие международные организации, обсуждают наиболее часто используемые методы отмывания денег, нарождающиеся угрозы и разработанные эффективные контрмеры.

В недавно выпущенной FATF брошюре приводится краткий перечень основных обязательств, которые должны выполняться странами в связи с вышеупомянутыми рекомендациями:

- Криминализация отмывания денежных средств, полученных в результате совершения тяжких преступлений (Рекомендация 4) и принятие законодательных мер, предусматривающих арест и конфискацию денежных средств, полученных преступным путем (Рекомендация 7).
- Предъявление требования к финансовым институтам об идентификации всех клиентов, в том числе любых владельцев имущества, которые ими унаследовано или получено по страховому полису, а также о ведении соответствующего учета (Рекомендации 10–12).
- Предъявление требования к финансовым институтам о предоставлении сведений в компетентные национальные органы о подозрительных операциях (Рекомендация 15) и о реализации всестороннего комплекса мер внутреннего контроля (Рекомендация 19).
- Обеспечение наличия адекватных систем контроля и надзора за деятельностью финансовых институтов (Рекомендации 26–29)
- Заключение международных договоров или соглашений и принятие национального законодательства, позволяющих странам вступать в незамедлительное и эффективное международное сотрудничество на всех уровнях (Рекомендации 32–40).

FATF определяет, в какой стадии находится процесс реализации правительствами стран-участниц сорока рекомендаций, в процессе ежегодных процедур само- и взаимооценки. В ходе процедуры самооценки каждая страна-участница заполняет пункты стандартной анкеты о ходе практической реализации рекомендаций. В процессе взаимооценки каждая страна-участница становится объектом изучения со стороны группы из четырех экспертов по законодательным, финансовым и правоохранительным вопросам, отбираемых из стран-участниц FATF.

В том случае, если устанавливается, что страна-участница не выполняет сорок рекомендаций, FATF применяет меры для оказания давления на эту страну в целях ужесточения ее своей системы контроля за отмыванием денег. В качестве первого шага не выполняющая рекомендации страна должна представить на пленарное заседание FATF отчет о мерах по контролю за отмыванием денег. Если требуются дополнительные дисциплинарные меры, то председатель FATF направляет в эту страну письмо или делегацию высокого уровня. Кроме того, FATF может издать постановление, предписывающее финансовым институтам обращать особое внимание на деловые отношения и операции с частными лицами, компаниями и финансовыми институтами, базирующимиися в стране, не выполняющей рекомендации. В качестве крайней меры может быть приостановлено членство такой страны в FATF.

НЕСОТРУДНИЧАЮЩИЕ СТРАНЫ И ТЕРРИТОРИИ

В 1999 году, в целях стимулирования не участвующих в FATF стран с недостаточно эффективными законами о контроле за отмыванием денег к применению новых законов, FATF приступила к осуществлению всестороннего проекта, известного как Инициатива о несотрудничающих странах и территориях. В первом крупном докладе, опубликованном в рамках этой инициативы в июне 2000 года, были сформулированы критерии идентификации несотрудничающих стран и территорий, а также идентифицированы конкретные несотрудничающие страны и территории. Первым в список FATF в качестве юрисдикций с серьезными системными проблемами

в сфере отмывания денег попали 15 стран и территорий: Багамские острова, Доминика, Каймановы острова, острова Кука, Израиль, Ливан, Лихтенштейн, Маршалловы острова, Науру, Ниуэ, Панама, Россия, Сент-Кристофер (Киттс) и Невис, Сент-Винсент и Гренадины и Филиппины, (см. Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories на веб-сайте:
http://www.oecd.org/fatf/pdf/NCCT2000_en.pdf).

В докладе содержался настойчивый призыв в адрес этих юрисдикций к скорейшему принятию законодательства и повышению действенности существующих правил и практики. В докладе подчеркивалось, что FATF будет продолжать диалог с несотрудничающими юрисдикциями и при необходимости оказывать им техническое содействие в разработке и практическом внедрении механизмов контроля за отмыванием денег. Если же эти страны и территории будут продолжать придерживаться неэффективных правил, FATF будет применять комплекс контрмер, начиная с предъявления странам-участницам FATF требования о более тщательной проверке операций с несотрудничающими странами и территориями и кончая запрещением финансовых операций с ними.

На каждом из своих пленарных заседаний, проводимых в сентябре/октябре, феврале и июне, FATF ставит на обсуждение вопросы, связанные с реализацией ее инициативы о несотрудничающих странах и территориях. На заседании, состоявшемся в феврале 2001 года FATF представила доклад о состоянии дел в 15 таких юрисдикциях. В докладе говорилось, что хотя ни одна из 15 юрисдикций не приняла соответствующих законов и не провела в жизнь все необходимые реформы, некоторые из них предприняли значительные шаги к повышению эффективности своих режимов контроля за отмыванием денег (см. Progress Report on Non-Cooperative Countries and Territories на веб-сайте:
http://www.oecd.org/fatf/pdf/PR-20010201_en.pdf).

В докладе отмечено, что на Багамских островах, Каймановых островах, островах Кука, в Израиле, Лихтенштейне, на Маршалловых островах и в Панаме были приняты если не все, то, по крайней мере, большинство необходимых законов, позволяющих исправить существующее положение вещей.

В качестве следующего шага FATF потребовала от этих юрисдикций представления планов практического внедрения этих законов. На очередном пленарном заседании в июне 2001 года FATF рассмотрит эти планы и поставит на обсуждение график исключения этих юрисдикций из списка несотрудничающих стран и территорий. Предполагается также включить в повестку дня этого заседания обсуждение контрмер в отношении тех юрисдикций, которые не добились должного прогресса со времени внесения их в список несотрудничающих стран и территорий в июне 2000 года.

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В целях глобального внедрения международных стандартов по контролю за отмыванием денег FATF поощряет создание региональных групп. Эти группы имеют статус наблюдателей в составе FATF. Региональные организации, сформированные по образу и подобию FATF, выполняют для своих членов функции, аналогичные тем, которые FATF выполняет для своих. Так, региональные группы осуществляют взаимные оценки состояния дел в своих странах-участницах и анализируют региональные тенденции в сфере отмывания денег.

Усилия, предпринимаемые FATF по развитию региональных групп и инициатив в Африке и Южной Америке, привели к созданию Группы по борьбе с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке (ESAAMLG) и Оперативной группы финансовых действий по борьбе с отмыванием денег в Южной Америке (GAFISUD). К числу других заметных организаций, созданных по типу FATF, относятся Азиатско-Тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег (APG), Карибская оперативная группа финансовых действий (CFATF) и Комитет PC-R-EV Совета Европы (см. Observer Bodies and Organizations на веб-сайте:
http://www.oecd.org/fatf/Members_en.htm)

Тесное сотрудничество с международными организациями представляет собой еще одно направление, на котором FATF формирует общемировой механизм для борьбы с отмыванием денег. К числу организаций, вовлеченных в эту борьбу и имеющих статус наблюдателей в составе FATF,

относятся: Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, Межамериканский банк развития, Международный валютный фонд, Оффшорная группа банковского надзора и Управление ООН по контролю над наркотиками и предупреждению преступности.

Многие из этих международных организаций разработали масштабные инициативы по борьбе с отмыванием денег (см. Other International Anti-Money Laundering Initiatives на веб-сайте http://www.oecd.org//fatf/Initiatives_en.htm). □

□ СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ДАННЫХ О КОНТРОЛЕ ЗА ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

Выдержки из доклада Государственного департамента США за 2001 год «Отмывание денег и финансовые преступления»

Ежегодно официальные представители ведомств и организаций, на которые возложены обязанности по борьбе с отмыванием денег, проводят заседания для изучения ситуации в этой сфере в более чем 175 юрисдикциях. Такой анализ включает в себя оценку той роли, которую играют в деятельности финансовых институтов страны финансовые операции, связанные с доходами от тяжких преступлений, а также принятия или непринятия мер по борьбе с финансовыми преступлениями и отмыванием денег, уязвимости юрисдикции к отмыванию денег, соответствия законов и политики этих стран международным стандартам, эффективности действий правительства и наличия у них политической воли для принятия необходимых решений.

В Докладе о международной стратегии борьбы с незаконным оборотом наркотиков за 2000 год страны и территории были сведены в три категории, озаглавленные как «Страны и территории, вызывающие особую обеспокоенность», «Страны и территории, вызывающие обеспокоенность» и «Другие страны и территории, подлежащие мониторингу».

Приоритеты, установленные в Докладе, обусловлены рядом факторов, в том числе: (1) фактом участия финансовых институтов страны в операциях, связанных со значительными объемами денежных средств, полученных в результате совершения тяжких преступлений; (2) степенью существующей или сохраняющейся уязвимости страны или территории к отмыванию денег, несмотря на меры по борьбе с этим явлением, если такие меры вообще принимаются; (3) характером и масштабами проблемы отмывания денег в стране (например, связана ли она с контрабандой наркотиков или другими видами контрабанды); (4) обстоятельствами, которые позволяют США в конкретной ситуации сделать вывод о последствиях международного характера; (5) последствиями, которые может иметь конкретная ситуация для интересов США; (6) фактом принятия юрисдикцией соответствующих зако-

нодательных мер, направленных на решение конкретных проблем; (7) недостаточностью мер по лицензированию и надзору в отношении офшорных финансовых центров и компаний; (8) степенью эффективности применения действующих в стране законов; и (9) в случае затрагивания интересов США – со степенью сотрудничества между правительством зарубежной страны и государственными ведомствами США. Существует еще и десятка два второстепенных факторов, которые тоже принимаются в расчет.

Правительство (например, правительство Соединенных Штатов или Великобритании) может иметь в своем распоряжении всеобъемлющие законы и проводить активные правоприменительные меры в борьбе с отмыванием денег и, тем не менее страна может быть отнесена к группе стран, «вызывающих особую обеспокоенность». В некоторых случаях такая классификация может целиком или в значительной степени быть обусловлена масштабами экономики страны. В таких странах, как правило, отмываются значительные объемы денежных средств, в связи с чем возникает необходимость в оперативных, непрерывных и эффективных мерах со стороны правительства. Страны и территории, фигурирующие в категории стран и юрисдикций, вызывающих особую обеспокоенность, будут в связи с этим привлекать к себе первоочередное внимание со стороны Соединенных Штатов. И хотя угроза, исходящая от стран и территорий, классифицированных как «вызывающие обеспокоенность», не носит столь же острого характера, они тоже должны предпринимать усилия по созданию или укреплению механизмов борьбы с отмыванием денег. И, наконец, страны и территории в категории «другие» не вызывают непосредственной обеспокоенности, однако представляется важным отслеживать, как обстоят у них дела с контролем над отмыванием денег, поскольку при определенных обстоятельствах практически любая большая или малая страна или территория может превратиться в крупный центр по отмыванию денег. □

Страны и территории, вызывающие особую обеспокоенность

Австралия	Индия	Остров Мэн
Австрия	Индонезия	Пакистан
Антигуа и Барбуда	Испания	Панама
Багамские острова	Италия	Парагвай
Бирма	Каймановы острова	Россия
Бразилия	Канада	Сент-Китс и Невис
Великобритания	Кипр	Сент-Винсент
Венгрия	Китай	Сингапур
Венесуэла	Колумбия	Соединенные Штаты
Германия	Ливан	Таиланд
Гернси	Лихтенштейн	Тайвань
Гонконг	Люксембург	Турция
Гренада	Мексика	Уругвай
Греция	Науру	Филиппины
Джерси	Нигерия	Франция
Доминика	Нидерланды	Швейцария
Доминиканская Республика	Объединенные Арабские	Япония
Израиль	Эмираты	

Страны и территории, вызывающие обеспокоенность

Албания	Египет	Румыния
Антильские о-ва (Нидер.)	Ирландия	Сальвадор
Аргентина	Камбоджа	Самоа
Аруба	Корея	Сент-Люсия
Барбадос	Коста-Рика	Сев. Корея
Бахрейн	Латвия	Сейшельские о-ва
Белиз	Макао	Словакия
Бельгия	Малайзия	Теркс и Кайкос
Болгария	Маршалловы о-ва	Украина
Боливия	Монако	Чешская Республика
Вануату	Никарагуа	Чили
Виргинские о-ва (Брит.)	Ниуэ	Эквадор
Вьетнам	Острова Кука	Югославия
Гаити	Палау	Южная Африка
Гватемала	Перу	Ямайка
Гибралтар	Польша	
Гондурас	Португалия	

Другие страны и территории, подлежащие мониторингу

Азербайджан	Бермудские о-ва	Зимбабве
Алжир	Босния и Герцеговина	Иордания
Ангилья	Ботсвана	Иран
Ангола	Бруней	Йемен
Армения	Гайана	Казахстан
Афганистан	Гана	Камерун
Бангладеш	Грузия	Катар
Белоруссия	Дания	Кения
Бенин	Замбия	Киргизия

Кот-д'Ивуар	Монтсеррат	Тонга
Куба	Намибия	Тринидад и Тобаго
Кувейт	Непал	Тунис
Лаос	Нигер	Туркменистан
Либерия	Новая Зеландия	Уганда
Литва	Норвегия	Узбекистан
Маврикий	Оман	Фед. Штаты Микронезии
Мадагаскар	Папуа-Новая Гвинея	Фиджи
Македония	Саудовская Аравия	Финляндия
Малави	Свазиленд	Хорватия
Мали	Сенегал	Швеция
Мальдивские о-ва	Словения	Шри-Ланка
Мальта	Соломоновы о-ва	Эритрея
Марокко	Суринам	Эстония
Мозамбик	Таджикистан	Эфиопия
Молдавия	Танзания	
Монголия	Того	

ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ

КЛЮЧЕВЫЕ КОНТАКТЫ И САЙТЫ ИНТЕРНЕТА

Министерство финансов США

Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями
Отдел внешних связей
(U.S. Department of the Treasury
Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)
Office of Communications
2070 Chain Bridge Road
Suite 200
Vienna, Virginia 22182 U.S.A.)
Telephone: (800) SOS-BUCK
<http://www.ustreas.gov/aincen/border.html>

Таможенная служба США

Координационный центр по борьбе
с отмыванием денег
Отдел правоприменения
(U.S. Customs Service
Money Laundry Coordination Center
Money Laundering Enforcement)
<http://www.customs.treas.gov/enforcem/monlaund.htm>

Министерство юстиции США

Управление по уголовным делам
Отдел по конфискации имущества и борьбе
с отмыванием денег
(U.S. Department of Justice
Criminal Division
Asset Forfeiture and Money Laundering Section
950 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, DC 20530-0001 U.S.A.)
Telephone: (202) 514-1263
<http://www.usdoj.gov/criminal/afmls.html>

Администрация по контролю за соблюдением законов о наркотиках

Отдел расследований финансовых
правонарушений, связанных с отмыванием денег
(Drug Enforcement Administration
Financial Investigations Section
Money Laundering
2401 Jefferson Davis Highway
Alexandria, Virginia 22301 U.S.A.)
<http://www.dea.gov/programs/money.htm>

Государственный департамент США

Бюро по вопросам международного
наркобизнеса и правоохранительным мерам
(U.S. Department of State
Bureau of International Narcotics and
Law Enforcement Affairs
Room 7333
2201 C Street, N.W.
Washington, DC 20520 U.S.A.)
Telephone:(202) 647-8464
<http://www.state.gov/g/inl>

Организации вне правительственный структуре США

Рабочая группа по финансовым мерам, FATF
(Financial Action Task Force on Money Laundering
FATF Secretariat – FATF/OECD
2, rue Andre-Pascal
75775 Paris CEDEX 16
France
Telephone: (33) 01.45.24.82.00
Fax: (33) 01.45.24.85.00
E-mail: fatf.contact@oecd.org
<http://www.oecd.org/fatf>)

Карибская рабочая группа по финансовым мерам (Caribbean Financial Action Task Force <http://www.cfatf.org/eng/>)

Организация американских государств/ Межамериканская комиссия по борьбе с наркоманией

(Organization of American States/Inter-American Drug
Abuse Control Commission (OAS/CICAD)
<http://www.cicad.oas.org/es/Lavado/Principal.htm>
(на испанском языке)

Королевская Канадская конная полиция (Royal Canadian Mounted Police <http://www.rcmp-grc.gc.ca/html/launder.htm>)

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА ПО ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕГ

Раймонд Бейкер «Самая большая лазейка в экономике свободного рынка»

(Baker, Raymond W. "The Biggest Loophole in the Free-Market System," Washington Quarterly vol. 22, no. 4 (Autumn 1999): pp. 29–46.)

Мэнди Бентэм. Политика борьбы с наркотиками (Bentham, Mandy. *The Politics of Drug Control*. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1998.)

Боб Блэнден. Отмывание денег: как люди делают это и как их на этом поймать (Blunden, Bob. *The Money Launderers: How They Do It, and How to Catch Them at It*. Chalford, England: Management Books 2000, 2001.)

Международный валютный фонд. Усиление вклада в борьбу с отмыванием денег: программный доклад. Подготовлен аппаратом Международного валютного фонда и Всемирного банка.

(International Monetary Fund. *Enhancing Contributions to Combating Money Laundering: Policy Paper*. Prepared by the staffs of the International Monetary Fund and the World Bank. Washington, D.C.: IMF, 2001.

<http://www.imf.org/external/np/ml/2001/eng/042601.htm>)

Международный валютный фонд. Противоправные действия в отношении финансовой системы, финансовые преступления и отмывание денег: к истории вопроса (International Monetary Fund. *Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering: Background Paper*. Washington, D.C.: IMF, 2001.

<http://www.imf.org/external/np/ml/2001/eng/021201.htm>)

Питер Лилли. Грязный бизнес: нерассказанная правда об отмывании денег в глобальных масштабах.

(Lilley, Peter. *Dirty Dealing: The Untold Truth About Global Money Laundering*. London: Kogan Page, 2000.)

Новые материалы об отмывании денег [периодическое издание]

(*Money Laundering Alert* [periodical];

Publisher: Alert Global Media.

<http://www.moneylaundering.com>

<http://www.lavadodinero.com> (на испанском языке)

Найджел Моррис-Коттерилл. «Отмывание денег».

(Morris-Cotterill, Nigel. "Money Laundering,"

Foreign Policy (май/июнь 2001): стр. 16–20, 22.

Национальная стратегия по борьбе с отмыванием денег на 2000 год. Вашингтон: Министерство финансов и Министерство юстиции США, 2000 год

(*The National Money Laundering Strategy for 2000*. Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury and U.S. Department of Justice, 2000.

<http://www.treas.gov/press/releases/docs/ml2000.pdf>)

Джеффри Робинсон. Отмывание денег: взгляд изнутри на третий по размаху бизнес в мире

(Robinson, Jeffrey. *The Laundrymen: Inside Money Laundering, the World's Third Largest Business*.

Rev. ed. London and New York: Pocket Books, 1998.)

Сандип Савла. Отмывание денег и финансовые посредники.

(Savla, Sandeep. *Money Laundering and Financial Intermediaries*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.)

Ги Стессенс. Отмывание денег: новая международная модель правоприменения.

(Stessens, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*.

Cambridge, England: Cambridge University Press, 2000.)

Конгресс США. Комитет по банковскому делу и финансовым услугам. Отмывание денег. Материалы слушаний 2-й сессии Конгресса 106-го созыва

(U.S. Congress. House. Committee on Banking and Financial Services. *Money Laundering*. Hearing, 106th Congress, 2d Session, Washington, D.C.: Government Printing Office, 2000.)

Конгресс США. Комитет по банковскому делу и финансам. Закон 1998 года о стратегии борьбы с отмыванием денег и финансовыми преступлениями. Сопроводительный доклад к Резолюции Палаты представителей 1756, принятой в ходе 2-й сессии Конгресса 106-го созыва (U.S. Congress. House. Committee on Banking and Financial Services. *Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act of 1998. Report to Accompany H.R. 1756*, 105th Congress, 2d Session, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1998.)

Конгресс США. Комитет по банковскому делу и финансам. Отмывание российских денег. Материалы слушаний 1-й сессии Конгресса 106-го созыва

(U.S. Congress. House. Committee on Banking and Financial Services. *Russian Money Laundering*. Hearing, 106th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1999.)

Конгресс США. Сенат. Комитет по вопросам государственного управления. Постоянный подкомитет по расследованиям. Доклад о банковской деятельности на основе корреспондентских отношений и отмывании денег: лазейка для отмывания денег. Доклад подготовлен аппаратом меньшинства в Конгрессе, 1-я сессия Конгресса 107-го созыва

(U.S. Congress. Senate. Committee on Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. *Report on Correspondent Banking and Money Laundering: A Gateway to Money Laundering*. Report prepared by the Minority Staff, 107th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: Government Printing Office, 2001.
http://www.senate.gov/~gov_affairs/020501_psi_minority_report.htm)

Государственный департамент США. Отмывание денег и финансовые преступления. Вашингтон: Бюро по вопросам международного наркобизнеса и правоохранительным мерам, 2001 год
(U.S. Department of State. *Money Laundering and Financial Crimes*. Washington, D.C.: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement, 2001.
<http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2000/index.cfm?docid=959>)

Управление общей бухгалтерской отчетности США. Отмывание денег. Соображения по поводу частной банковской деятельности и соответствующего надзора над отдельными офшорными юрисдикциями.
(U.S. General Accounting Office. *Money Laundering: Observations on Private Banking and Related Oversight of Selected Offshore Jurisdictions*. Washington, D.C.: GAO, 1999.)

Управление общей бухгалтерской отчетности США. Подозрительная банковская деятельность: возможность отмывания денег американскими корпорациями, созданными для российских организаций.
(U.S. General Accounting Office. *Suspicious Bank Activities: Possible Money Laundering by U.S. Corporations Formed for Russian Entities*. Washington, D.C.: GAO, 2000.)

Управление общей бухгалтерской отчетности США. Отмывание денег. Надзор за предоставлением сведений о подозрительной деятельности связанных с банками брокеров-дилеров
(U.S. General Accounting Office. *Money Laundering: Oversight of Suspicious Activity Reporting at Bank-Affiliated Broker-Dealers*. Washington, D.C.: GAO, 2001.)

Фредерик Б. Уильямс и Фрэнк Д. Уитни. Отмывание денег на федеральном уровне: преступления и конфискации
(Williams, B. Frederic and Frank D. Whitney. *Federal Money Laundering: Crimes and Forfeitures*. Charlottesville, Virginia: Lexis Law Publishing, 1999.)

Бретт Ф. Вудс. Искусство и наука отмывания денег: коммерческая изнанка международной контрабанды наркотиков
(Woods, Brett F. *The Art and Science of Money Laundering: Inside the Commerce of the International Narcotics Traffickers*. Boulder, Colorado: Paladin Press, 1998.)

Экономические Перспективы

Том 6

Электронный журнал Государственного департамента США

№ 2



БОРЬБА С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

- Последствия отмывания денег и других финансовых преступлений
- Международные нормы и сотрудничество в борьбе с отмыванием денег
 - Борьба с отмыванием денег: по следам денег
 - Вести постоянную борьбу с отмыванием денег

Май 2001 года