

La Punct. Финансовая система. Что такое отмывание денег и как это явление затрагивает каждого из нас

Аналитический комментарий

Автор: Думитру Пынтя

Июнь 2018 года

Коррупция и отмывание денег – порочный круг

На мировом уровне синтагма «*отмывание денег*» характеризует процесс, с помощью которого скрывают происхождение доходов, полученных преступным путем, а при этом люди, совершившие соответствующие преступления, избегают юридических последствий за свои действия. Чаще всего это явление имеет отношение к незаконной деятельности, а именно к финансовым преступлениям, коррупции, контрабанде, наркоторговле или вымогательству денег. Поскольку на глобальном уровне между странами не налажено единообразное взаимодействие на этот счет, отмывание денег становится не только масштабным, но и опасным явлением. По данным, обнародованным Всемирным банком¹, только доходы от коррупции превышают 1000 млрд. долларов в год (около 2,5% мирового ВВП) и эти средства нуждаются в «отмывании» определенным способом.

Как и коррупция, отмывание денег тоже затрагивает всех нас, а порой это явление приводит к достаточно серьезным социальным и политическим последствиям. Это оборачивается дестабилизацией экономики уязвимых стран, подрывает целостность государственных учреждений и дестабилизирует финансовую систему. В итоге, все это сказывается на экономическом росте и экономическом развитии государств, а тандем «коррупция – отмывание денег» является как причиной, так и следствием бедности во многих странах. Более того, если не принимаются надлежащие меры, то коррупция и отмывание денег могут превратиться в порочный круг, который с трудом можно разорвать. С одной стороны, отмывание денег предоставляет организованным преступным группировкам финансовые средства, необходимые для осуществления незаконной деятельности, и, тем самым, приводит к коррупции, а с другой стороны коррупция сама по себе «обеспечивает» ресурсы, которые затем предстоит «отмыть».

В случае Республики Молдова отмывание денег стало злободневной проблемой, поскольку относительно недавно отечественная банковская система оказалась мишенью масштабных действий подобного рода. В нашей стране экономика находится на этапе переходного периода, коррупция достигла высокого уровня, а некоторые аспекты финансовой системы лишены должного надзора. Таким образом, Молдова стала мишенью для некоторых региональных или даже мировых группировок, занимающихся отмыванием денег. У всех была одна и та же отправная точка, а именно момент, когда банковский сектор почти полностью перешел под контроль непрозрачных акционеров, преследующих скрытые интересы. В итоге, наиболее громкие случаи отмывания денег через отечественные банки произошли именно в тот период. Речь идет о «Ландромате»² и хищениях из банка «Banca de Economii». Как вытекает из ряда журналистских расследований³ (а власти

¹ The World Bank, September 26, 2017, <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>

² Дело «Ландромата» касается перевода через отечественную банковскую систему около 20 млрд. USD, полученных из Российской Федерации; речь идет о денежных средствах сомнительного происхождения.

³ «Spălătoria Rusească»: Moscova – Riga via Chişinău, <https://www.rise.md/articol/operatiunea-ruseasca-the-laundromat/>

впоследствии подтвердили приведенные там факты), за 2010-2014 годы через отечественную банковскую систему были совершены сделки с около 20 млрд. USD, поступивших из Российской Федерации. Это превратило Республику Молдову в машину для отмывания денег незаконного происхождения и их дальнейшего перечисления в государства назначения. В то же время эпизод «Ландромат» и хищения из банка «Banca de Economii» вскрыли наличие механизмов, специфических процессу отмывания денег, в соответствии с существующим на международном уровне определением. Причастность политически уязвимых лиц, коррупция на высоком уровне, финансовые средства, полученные мошенническим путем, либо использование оффшорных структур – вот лишь наиболее важные элементы, позволившие создать и привести в действие сложные механизмы отмывания денег, используя отечественную банковскую систему.

Отмывание денег дестабилизирует экономику, приводит к обнищанию населения и подпитывает коррупцию

Отмывание денег может происходить в различных формах. Они зависят от типа и уровня преступления, в результате которого были получены финансовые средства. К наиболее распространенным относятся формы, вытекающие из получения взяток/дачи взяток, вымогательства денег, конфликтов интересов и хищения публичных либо частных средств. В случае Республики Молдова красноречивым примером отмывания денег служит хищение средств из банковского сектора, что обернулось крахом трех банков – «Banca de Economii», «Banca Socială» и «Unibank», а также возникшая затем необходимость использовать огромные суммы публичных денег для ликвидации последствий случившегося. Чтобы понять, каким образом, отмывание денег дестабилизирует экономику, приводит к обнищанию населения и подпитывает коррупцию, изложим все в хронологическом порядке.

Основная деятельность банков сводится к посредничеству кругооборота денег в экономике – от владельцев сбережений к инвесторам. Вместе с тем, банки в своей деятельности используют не собственные деньги, а деньги, привлеченные от населения и от фирм, что подтверждает публичный характер банковских учреждений и тот факт, что они представляют публичный интерес. До совершения пресловутых хищений львиную долю денег в соответствующих трех банках составляли частные средства (деньги, привлеченные от населения и от фирм) и публичные средства, которые принадлежали различным госучреждениям (деньги для выплаты пенсий и заработной платы, средства для медицинского страхования и т. д.). В результате коррупционных деяний и злонамеренных действий некоторых управляющих указанные средства были похищены посредством кредиторской деятельности и были предоставлены определенным фирмам. Чтобы скрыть следы денег и их бенефициаров, был начат масштабный процесс отмывания денег. Таким образом, средства перечислялись ряду иностранных фирм и переводились в оффшорные юрисдикции. В то же время, чтобы продолжить процесс кредитования, некоторые средства все же возвращались трем пресловутым банкам – для погашения старых кредитов – и затем опять выдавались посредством новых кредитов. Весь этот механизм, который подтвердило и расследование «Kroll», применялся до тех пор, пока те три банка исчерпали все не принадлежавшие им ресурсы. Чтобы не допустить потери вкладчиков и других банков, Национальный банк Молдовы (НБМ) при участии правительства покрывал нехватку за счет публичных средств. Таким образом, деньги, которые можно было использовать для ремонта и строительства дорог, для нужд школ и больниц, для других инвестиций государства, то есть публичная собственность, пошли на покрытие похищенных средств.

⁴ В соответствии с Законом №113 о бухгалтерском учете от 27.04.2007, банки и другие финансовые учреждения расцениваются как субъекты публичного интереса

⁵ Обзор отчета «Kroll», <http://bnm.md/ro/content/bnm-publicat-o-sinteza-detaliata-celui-de-al-doilea-raport-de-investigatie-al-companiilor>

В результате процесса отмывания денег часть похищенных средств может вернуться в страну, но их происхождение останется неизвестным. Данный факт может еще больше затронуть население и экономический баланс, если имеющаяся в наличии денежная сумма будет использоваться для новых коррупционных деяний, антиконкурентных инвестиций и других противозаконных действий. С экономической точки зрения к предполагаемым последствиям отмывания денег относятся дестабилизация валютного рынка через возрастающий спрос на леи и, как результат, подрыв политик в сфере таргетирования инфляции и обменного курса. Кроме того, отмывание денег чревато достаточно серьезными социальными и политическими последствиями. С помощью похищенных средств сомнительные лица могут захватить целые секторы национальной экономики, что чревато уходом добропорядочных инвесторов. Более того, укрепление влияния групп, которые были бенефициарами отмывания денег, в экономической и политической сферах, может обернуться ослаблением социальной структуры, неподкупности публичных лиц и, как следствие, демократических институтов государства. Не в последнюю очередь, что, вероятно, и является самым важным фактом, отмывание денег прямым образом связано с преступной деятельностью, которая и «породила» данное явление, то есть «отмытые» финансовые средства и далее поддерживают преступную деятельность, помогая ей расти и расширяться.

Подытоживая вышесказанное, можно отметить, что хищения в банковском секторе и дальнейший процесс отмывания денег затронули экономическую среду и, следовательно, граждан страны, по меньшей мере, несколько раз. На первом этапе публичные средства использовались для спасения вкладчиков трех пресловутых банков. Затем доверие к национальной валюте, финансовой системе и экономическим перспективам страны было серьезно подорвано в результате произвола ряда управляющих банками и использования денег вкладчиков в незаконных целях. В конечном счете, похищенные деньги могут вновь вернуться в страну в виде антиконкурентных инвестиций, способных нарушить состояние инвестиционного климата, либо в виде средств, которые продолжают поддерживать коррупцию и противозаконную деятельность. Теоретическое представление преимуществ отмывания денег по сравнению с «чистой» экономической системой изложено в Фигура 1.

Фигура 1. Последствия отмывания денег по сравнению с преимуществами «чистой» экономической системы



Источник: Компиляция автора

Кто и как борется с отмыванием денег в Республике Молдова?

Для защиты своей экономической системы государству необходимы надлежащие институциональные и законодательные рамки, нацеленные на предупреждение отмывания денег и борьбу с этим явлением. Еще при принятии первого Уголовного кодекса в него включили специфические нормы по борьбе с отмыванием денег. Впоследствии законодательство в данной сфере постепенно модернизировали – от Закона о выявлении доходов, полученных в результате тяжких преступлений, принятого в 1993 году, до новейшего Закона о предупреждении отмывания денег и борьбе с ним, разработанного в 2016 году. Хотя определенные нормы изменяются, главная цель остается прежней – предупреждение и борьба с отмыванием денег для защиты законных прав и интересов физических и юридических лиц, а также государства. Для достижения этой цели обозначен целый ряд отчитывающихся субъектов, которые в наибольшей степени подвержены этому явлению и которые обязаны применять меры для выявления физических и юридических лиц, а также фактического бенефициара, сообщать специализированному органу о наличии подозрений насчет отмывания денег. Среди отчитывающихся субъектов самыми важными являются финансовые учреждения – как банковские, так и небанковские, обменно-валютные кассы, агенты по продаже недвижимости, государственные нотариусы и т. д.

Подписав Соглашение об ассоциации с Европейским союзом, Республика Молдова обязалась привести свое законодательство в области борьбы с коррупцией и отмыванием денег в соответствие с самыми передовыми европейскими наработками в данной сфере. Кроме того, наша страна обязалась перед многими международными структурами укреплять рамки в области предупреждения отмывания денег и борьбы с ним. Стоит отметить, что эта сфера находится под особым мониторингом Комитета MONEYVAL⁶, а также Международного валютного фонда. Таким образом, Республика Молдова обязана внедрять нормы Директивы 2015/849⁷ о предупреждении использования финансовой системы для целей отмывания преступных доходов или финансирования терроризма, а также новейших стандартов в указанной области, разработанных ФАТФ (Financial Action Task Force)⁸. Принятие нового Закона о предупреждении и борьбе с отмыванием денег? затянулось надолго и его утвердили только в декабре 2017 года, а это по большому счету воспрепятствовало разработке и утверждению второстепенного законодательства, а также эффективному применению закона.

На институциональном уровне специфическими полномочиями в области предупреждения отмывания денег и борьбы с ним наделена Служба по предупреждению и борьбе с отмыванием денег (СПБОД). В соответствии с законом, принятым в конце 2017 года, эта служба представляет собой публичную структуру, которая осуществляет свою деятельность в качестве автономного и независимого центрального отраслевого органа. Сотрудников Службы привлекают к осуществлению финансовых расследований, состоящих в проверке признаков подозрений, о которых сообщили отчитывающиеся субъекты. Кроме того, Национальный орган по неподкупности (НОН) дополняет полномочия СПБОД в процессе предупреждения и борьбы с отмыванием денег, что происходит в результате проверки имущества и личных интересов публичных лиц и лиц, занимающих ответственные государственные должности. В свою очередь Агентство по возвращению добытого преступным путем имущества (АВДППИ) занимается возвращением имущества, добытого незаконно, в том числе в результате отмывания денег. Таким образом, теоретически эти три ведомства должны обеспечивать применение последовательной политики государства, направленной на борьбу с коррупцией и отмыванием денег, а также обеспечить, чтобы события, подобные произошедшим в 2010-2014 годы, не повторялись (Фигура 2).

⁶ Мониторинговый комитет Совета Европы по оценке мер противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма

⁷ Директива (ЕС) 2015/849 Европейского парламента и Совета от 20 мая 2015 года о предупреждении использования финансовой системы для целей отмывания преступных доходов и финансирования терроризма

⁸ Financial Action Task Force – организация, к целям которой относится выработка стандартов и продвижение эффективного внедрения правовых мер по борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма и других угроз, связанных с целостностью международной финансовой системы.

Вместе с тем, в настоящее время на уровне учреждений, отвечающих за борьбу с отмыванием денег, еще существует ряд недостатков, что создает предпосылки для сохранения указанного явления. К наиболее важным относятся затянувшееся утверждение второстепенных нормативных рамок для применения Закона о предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Кроме того, из-за проволочек с отбором руководства НОН методология проверки имущества и личных интересов, а также соблюдения юридического режима конфликтов интересов, несовместимости и ограничений еще не была утверждена. В конечном счете, из-за отсутствия Регламента о деятельности АВДППИ это ведомство также не смогло фактически приступить к работе.

Фигура 2. Национальные рамки борьбы с коррупцией и отмыванием денег



Источник: Компиляция автора

Что нужно запомнить?

Результаты последних лет доказывают, что Республика Молдова оказалась благоприятной территорией для трансграничных группировок, участвующих в отмывании денег. Из-за усиления коррупции на высшем уровне, имеющихся законодательных недостатков и вмешательства политических сил в работу надзорных органов, отечественная финансовая система стала уязвимой к риску хищений и отмывания денег. Даже после реформирования национальных рамок в области банковского надзора и предупреждения и борьбы с отмыванием денег, остается достаточно высоким соблазн использовать отечественную финансовую систему в качестве платформы легализации и транзита средств сомнительного происхождения. К примеру, в 2016 году СПБОД получила от отчитывающихся субъектов около 600 тыс. бланков, в которых указывалось, что по итогам проведенной оценки совершенные сделки признаны сомнительными. В итоге 236 дел было направлено в адрес органов уголовного преследования (прокуратуру и НЦБК), 19 – в адрес Главной государственной налоговой инспекции, 22 – в адрес регуляторов финансового рынка (НБМ и НКФР), а 38 – в адрес некоторых силовых органов. Наибольший удельный вес приходится на банковский сектор, то есть на долю 11 отечественных банковских учреждений приходилось порядка 99,6% общего объема полученных бланков.

Хотя было начато масштабное расследование хищений в банковском секторе и дела «Ландромата», до их завершения еще далеко. Спустя три года после этих резонансных случаев отмывания денег ущерб,

причиненный налогоплательщикам, экономической системе и обществу в целом, еще далеко не вернули. В то же время целый ряд внедренных или предложенных к внедрению законодательных норм усугубляют риски, сопутствующие отмыванию денег в нашей стране. За исключением программы, которая предполагает предоставление гражданства в обмен на инвестиции и которая прошла несколько незамеченной в числе других законодательных инициатив, вместе с тем под давлением гражданского общества и партнеров по развитию, власти отказались от большей части этих инициатив. Вместе с тем, уже сам тот факт, что подобные инициативы появились, указывает на вероятность того, что в будущем их могут «вновь достать» из дальнего ящика и претворить в жизнь.

К недавним инициативам, которые противоречили усилиям, направленным на борьбу с коррупцией в публичном секторе и которые чреватые серьезными рисками в плане расширения масштабов отмывания денег, относятся следующие:

- **Программа предоставления гражданства в обмен на инвестиции (проект утвержден)** – возможность получить гражданство Республики Молдова в обмен на определенную сумму инвестиций представляет собой неотвратимую и прямую угрозу для безопасности страны. Подобные программы характерны для налоговых гаваней либо оффшорных зон, которые чаще всего воздерживаются от внедрения международных стандартов в области прозрачности и раскрытия информации. Именно опыт подобных стран доказывает, что основными бенефициарами таких программ являются коррумпированные политики и бизнесмены с сомнительной репутацией, которые причастны к скандалам, связанным с отмыванием денег, к противозаконной деятельности или же к уклонению от уплаты налогов. Не в последнюю очередь на мировом уровне размещение инвестиций в секторе недвижимости представляет собой главный механизм интеграции средств, полученных в результате отмывания денег;
- **Налоговая амнистия (проект отозван)** – хотя эта форма списания налоговых задолженностей встречается на международном уровне относительно часто, если ее применять самоуправно, то она может превратиться в механизм интеграции средств, полученных от отмывания денег. Подобный случай представляет собой законодательная инициатива, выдвинутая группой депутатов в конце 2016 года, когда на утверждение предложили законопроект о либерализации капитала и налоговом стимулировании. Документ предусматривал аннулирование всех налоговых пеней в отношении физических и юридических лиц в случае погашения ими суммы накопившейся задолженности. Вместе с тем, установление для налоговых органов запрета проверять правильность начисления и уплаты налогов и других пошлин (сборов) за период, подлежащий налоговой амнистии, создает возможность легализовать определенные денежные суммы, полученные незаконным путем. Хотя власти отказались от продвижения названной инициативы, они могут вернуться к данному инструменту в любой момент;
- **Либерализация капитала (проект отозван)** – легализация активов относится к наиболее распространенным способам интеграции средств, полученных от отмывания денег, которые используются государствами с высоким уровнем коррупции. В Республике Молдова подобный инструмент предложили в конце 2016 года, когда был выдвинут проект закона о либерализации капитала и налоговом стимулировании. Хотя проект не утвердили, вместе с тем, власть предрасполагающая может в любой момент вернуть на свою повестку предложенный тогда механизм. Цель проекта состояла в том, что любое физическое лицо сможет задекларировать свои активы (к примеру, денежные средства, недвижимость, паи, ценные бумаги, автотранспортные средства), которые зарегистрированы на других лиц либо вообще не зарегистрированы. При этом ему гарантируется юридическая защита, то есть у государства не будет возможности проверить происхождение соответствующих активов и также

⁹ <http://parlament.md/ProcesullLegislativ/Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/3503/language/ro-RO/Default.aspx>

применить санкции за незаконное получение или же за недеklarирование соответствующей собственности. «Цена вопроса» – 2% стоимости соответствующих активов.

- **Декриминализация некоторых видов экономических преступлений (проект отозван)** – инициатива содержала ряд поправок к уголовному законодательству, предлагающих освобождение от уголовной ответственности и, соответственно, приостановление исполнения наказания в виде лишения свободы в случае большинства банковских преступлений и преступлений, которые относятся к финансовому и страховому рынкам. Речь идет о преступлениях в области кредитования и банковского администрирования, о преступлениях, связанных с рынком ценных бумаг, акциями, нарушением прав акционеров и нарушением конкуренции, то есть о главных преступлениях, которые способствовали совершению хищений из банков и позволили привести в действие механизмы отмывания денег. Более того, эти нормы противоречат новейшим стандартам в области предупреждения и борьбы с отмыванием денег, которые предполагают применение серьезных санкций для предупреждения и ограничения сопутствующих рисков.

Не в последнюю очередь борьба с отмыванием денег должна включать и другие меры, относящиеся к экономической политике государства. Таким образом, наряду с исключением институциональных и правовых недостатков, характерных для данной сферы, на повестке дня власть имущих должны находиться и такие меры как деофшоризация экономики, внедрение международных стандартов прозрачности или же тщательная проверка инвестиций сомнительного происхождения. Кроме того, принимая во внимание, что банковский сектор остается наиболее уязвимым компонентом на пути становящихся все более изощренными механизмов отмывания денег, то и НБМ на уровне сектора надлежит применять последовательную политику, нацеленную на предупреждение, выявление и менеджмент рисков, сопутствующих указанному явлению. Это относится и к небанковским финансовым организациям, которые все активнее представлены в отечественном финансовом обороте и в наибольшей степени подвержены хищениям и преступной деятельности. В этом смысле международная практика¹⁰ предлагает целый ряд мер, а к наиболее важным относятся следующие:

- **Определение четкой процедуры установления рисков и координации на внутреннем плане** – финансовым учреждениям надлежит выделять достаточно ресурсов на продвижение программ по противодействию коррупции и отмыванию денег. Управляющим следует очень четко разъяснять коллективу, что необходимо проявлять полное неприятие к таким явлениям как коррупция и отмывание денег;
- **Применение адекватных превентивных мер для распознавания клиента, в том числе настоящих конечных бенефициаров** – в процессе взаимодействия с клиентами финансовые учреждения должны располагать механизмами для мониторинга подозрительных сделок и выявления потенциальных «red flags». Наряду с этим анкеты клиентов либо любые подобные инструменты следует адаптировать к специфике деятельности и клиентуры;
- **Выявление и особый менеджмент отношений с политически уязвимыми лицами** – в силу статуса и политического влияния определенных лиц риск их причастности к отмыванию денег гораздо выше. Так, в случае когда процедура распознавания клиента выявляет политически уязвимых лиц, финансовым учреждениям надлежит принимать дополнительные разумные меры, чтобы установить источник средств, и применять фактический мониторинг бизнес-начинаний на протяжении времени;
- **Хранение информации и обмен информацией с ответственными учреждениями из соответствующей области** – в качестве отчитывающихся субъектов финансовым учреждениям необходимо убедиться в

¹⁰ The FATF Recommendations, <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

наличии четких и быстрых процедур передачи ответственным учреждениям информации, которая может относиться к отмыванию денег;

- **Упрощение трансграничного сотрудничества** - на международном уровне государствам надлежит обеспечить наличие соглашений о быстром обмене информацией относительно отношений и связей между финансовыми учреждениями. Кроме того, банки должны убедиться в том, что они надлежащим образом оценивают деятельность, которая предполагает привлечение резидентов юрисдикций, не внедряющих международные стандарты в области прозрачности и раскрытия информации.

Как «работает» отмывание денег?

Хотя приемы отмывания денег могут быть разными и уровень их изощренности тоже может быть разным, тем не менее, международная практика показывает, что данный процесс чаще всего происходит в три этапа. С хронологической точки зрения речь идет о передаче средств, имеющих прямое отношение к преступлению, «маскировке» маршрута, чтобы помешать преследованию денег, и предоставлению бенефициару денег, происхождение которых уже стало легальным. В международной практике эти этапы также называют (i) размещением, (ii) расслоением и (iii) интеграцией финансовых средств (**Error! Reference source not found.**).

- (i) **Размещение** - На этом этапе происходит размещение средств от источника получения и их ввод в оборот через финансовые учреждения, магазины, обменно-валютные кассы, казино и т. д. Указанный этап наиболее опасный для преступников, так как органы, уполномоченные осуществлять надзор, и финансовые организации отвечают за проверку происхождения денег и тщательный сбор сведений о клиенте.
- (ii) **Расслоение** - В ходе этого этапа осуществляется ряд сделок, цель которых - «отдалить» средства от источника их происхождения. Чаще всего применяется такой прием как электронный перевод из ряда счетов в различных банках, расположенных по всей планете, главным образом, из имеющих отношение к оффшорным юрисдикциям. Таким образом, поскольку власти соответствующих юрисдикций зачастую не взаимодействуют со следственными органами, которые специализируются на борьбе с преступной деятельностью, выявление и раскрытие фактов отмывания денег все больше усложняется.
- (iii) **Интеграция** - Если удалось пройти первые два этапа, то на третьем, средства включают в легальный экономический оборот. То есть, финансовые средства, полученные незаконным путем, инвестируют таким образом, чтобы они казались прибылью от какого-либо легального бизнеса. Зачастую в этих целях прибегают к приобретению недвижимого имущества или предметов роскоши, фиктивным займам либо изображают осуществление некой экспортно-импортной деятельности. Кроме того, в результате указанного этапа имущество либо средства, которые кажутся полученными в результате легальной деятельности, предоставляют бенефициару в распоряжение.

Фигура 3. Три этапа процесса отмывания денег



Источник: Компиляция автора, опираясь на иллюстрацию из *FinCEN Related Series: An Assessment of Narcotics Related Money Laundering*