

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.116.7.169-179

М. Е. Садомовская*

Правовые аспекты борьбы с финансированием терроризма и легализацией преступных доходов с использованием неформальных систем переводов денежных средств в Европейском Союзе

Аннотация. В настоящее время в Европейском Союзе, помимо традиционных систем переводов денежных средств (банковские переводы, Western Union и т.д.), получили распространение неформальные (альтернативные) системы. Наиболее известной и распространенной является хавала (hawala), зародившаяся в Южной Азии много веков назад, задолго до появления банковской системы, и до сих пор являющаяся наиболее привычным и удобным механизмом переводов денежных средств в ряде регионов Северной Африки и Ближнего Востока. Хавала функционирует за пределами регулируемого банковского и финансового сектора преимущественно за счет сложной системы взаиморасчетов: фактический перевод денежных средств в рамках этой системы не осуществляется. В большинстве стран хавала не регулируется законом и не является предметом надзора со стороны государственных органов. Все эти факторы обуславливают повышенный риск легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма (риск ОД/ФТ). В статье будут рассмотрены ключевые характеристики хавалы, ее виды, обстоятельства, послужившие причиной ее распространения, особенности функционирования системы, а также будет дан обзор основных мер Европейского Союза, направленных на снижение риска ОД/ФТ, характерного для хавалы.

Ключевые слова: хавала; неформальные системы переводов денежных средств; оператор хавалы; противодействие легализации доходов; полученных преступным путем, и финансированию терроризма; ПОД/ФТ; Европейский Союз; ЕС; ФАТФ; Рекомендации ФАТФ; платежные услуги.

Для цитирования: Садововская М. Е. Правовые аспекты борьбы с финансированием терроризма и легализацией преступных доходов с использованием неформальных систем переводов денежных средств в Европейском Союзе // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 7. — С. 169—179. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.116.7.169-179.

© Садововская М. Е., 2020

* Садововская Мария Евгеньевна, аспирант Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

m.sadomovskaya@yandex.ru

Legal Aspects of Combating Terrorism Financing and Money Laundering using Informal Money Transfer Systems in the European Union

Maria E. Sodomovskaya, Postgraduate Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
m.sodomovskaya@yandex.ru

Abstract. Currently, in the European Union, in addition to traditional money transfer systems (bank transfers, Western Union, etc.), informal (alternative) systems have spread. The most famous and widespread is hawala, which originated in South Asia many centuries ago, long before the banking system, and is still the most familiar and convenient mechanism for transferring funds in several regions of North Africa and the Middle East. Hawala operates outside the regulated banking and financial sector primarily through a complex settlement system: there is no actual transfer of funds within this system. In most countries, hawala is not regulated by law and is not subject to government supervision. All these factors contribute to the increased risk of money laundering and terrorist financing (ML/TF risk). The paper examines the key characteristics of hawala, its types, circumstances that caused its spread, the features of the system's functioning, and overviews the main measures of the European Union aimed at reducing the risk of ML / TF, which are a characteristic of hawala.

Keywords: hawala; informal money transfer systems; hawala operator; anti-money laundering; obtained by criminal means; financing of terrorism; AML / CFT; European Union; EU FATF; FATF Recommendations; payment services.

Cite as: Sodomovskaya ME. Pravovye aspekty borby s finansirovaniem terrorizma i legalizatsiei prestupnykh dokhodov s ispolzovaniem neformalnykh sistem perevodov denezhnykh sredstv v Evropeyskom Soyuze [Legal Aspects of Combating Terrorism Financing and Money Laundering using Informal Money Transfer Systems in the European Union]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(7):169-179. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.116.7.169-179. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Системы переводов денежных средств (банковские переводы, Western Union и аналогичные платежные системы), распространенные в странах Европейского Союза, зачастую используются злоумышленниками в целях легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма (далее — ОД/ФТ). Однако объектом злоупотреблений со стороны лиц, осуществляющих деятельность по ОД/ФТ, также нередко становятся альтернативные (неформальные) системы переводов денежных средств, функционирующие вне рамок традиционного финансового рынка.

Указанные неформальные системы переводов денежных средств в последнее время получили определенное распространение в

Европе, в первую очередь в среде мигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки. Более того, цифры свидетельствуют о том, что около 10 % ВВП некоторых стран из названных регионов составляют денежные переводы, совершенные с минимальными затратами через неформальные системы¹.

Несмотря на то что неформальные системы переводов денежных средств, как правило, используются в правомерных целях, а именно для перевода денежных средств в страны происхождения мигрантов, ввиду отсутствия адекватного регулирования указанных систем они подвержены повышенному риску использования в противоправных целях, связанных с ОД/ФТ. По этой причине неформальные системы стали объектом пристального внимания Группы разработки финансовых мер борьбы с отмывани-

¹ House of Lords. European Union Committee — Nineteenth Report Money laundering and the financing of terrorism, Session 2008-09 // URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldeucom/132/13202.htm> (дата обращения: 26.09.2019).

ем денег (ФАТФ), а также Европейского Союза. В документах ФАТФ и ЕС особенно внимательно рассматривается наиболее распространенная и известная неформальная система переводов денежных средств — хавала́ (hawala).

1. Хавала как неформальная система переводов денежных средств

Исторически хавала возникла как инструмент, призванный обеспечить развитие торговых и финансовых отношений между отдаленными регионами в условиях отсутствия банковских и иных аналогичных учреждений². Многие исследователи сходятся во мнении, что хавала зародилась в Южной Азии и получила широкое распространение в различных странах и регионах мира. Подобные ей неформальные системы переводов денежных средств, имеющие различные наименования, существуют также в Пакистане (ханди), Сомали (кса-вилаад), Таиланде (фейкван), на Филиппинах (падала)³. Далее в статье термин «хавала» для удобства восприятия будет использоваться для обозначения неформальных систем переводов денежных средств в целом.

Упрощенно механизм работы таких систем можно описать следующим образом. Клиент обращается к оператору хавалы (hawaladar) в своей стране, вносит наличные денежные средства и называет лицо, которое должно получить деньги в другой стране или городе. Оператор сообщает координаты оператора в месте получения денег, а также связывается с тем оператором и сообщает, кому или на основе какого условного знака должны быть выданы деньги. Условным знаком может являться какой-то предмет или кодовое слово. За проводимые

операции с клиента берется вознаграждение в виде фиксированной суммы или процента. Отношения между операторами хавалы обычно основаны на родственных связях или совместном бизнесе в различных странах мира и полном доверии. В распоряжении каждого оператора хавалы имеется достаточное количество наличных денежных средств для выплат клиентам. У них нет необходимости каждый раз совершать перевод средств клиента через банковскую систему или перевозить через границы наличные средства для того, чтобы выдать их получателю. Периодически операторы хавалы, действующие в различных странах мира, проводят между собой взаиморасчеты, т.е. существует своего рода клиринг. Применение неформальных систем расчетов позволяет не оставлять следов проводимых операций в легальной финансовой системе и избегать контроля со стороны государственных органов. Использование хавалы и подобных систем осуществляется в различных целях — начиная от стремления избежать оформления значительного количества финансовых документов и заканчивая финансированием терроризма⁴.

Распространению хавалы в отдельных регионах способствуют определенные экономические, социальные и культурные факторы. Так, например, в некоторых областях Центральной и Южной Азии, а также Ближнего Востока хавала существовала задолго до появления традиционных банковских учреждений, поэтому для жителей этих областей перевод денежных средств посредством хавалы является более привычным и удобным. Кроме того, многие страны в названных регионах не обладают развитыми финансовыми (в том числе банковскими) системами. В таких странах, как Непал, Пакистан и ряд стран Северной Африки, хавала —

² *Mohammed El Qorchi, Samuel Munzele Maimbo, Samuel Munzele Autmainbo, John F. Wilson. Informal Funds Transfer Systems: An Analysis of the Informal Hawala System. International Monetary Fund. Washington DC, 2003 P. 1.*

³ *Зимин О. В. Финансирование терроризма с использованием неформальных систем переводов денежных средств и последующее отмывание преступных доходов как угроза глобальной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 2. С. 2.*

⁴ *Иванов Э. А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС : монография. М. : Юриспруденция, 2015. С. 22.*

единственный доступный канал для денежных переводов⁵. Хавала также зачастую является единственным каналом перевода денежных средств в регионы, где имеют место вооруженные конфликты, например в некоторые части Сомали и Афганистана. Наконец, зачастую хавалу используют в целях уклонения от валютного контроля, международных санкций и уплаты налогов, поскольку налоговые органы и органы, осуществляющие валютный контроль, имеют доступ к документации банков, но, как правило, не располагают подобными инструментами в отношении неформальных систем переводов денежных средств.

Такие системы по критерию законности их использования принято делить на три группы: традиционные, гибридные и незаконные.

Традиционные системы являются законными и широко используются для отправки небольших денежных переводов от частных лиц, например трудовых мигрантов. При достаточном регулировании и контроле подобные системы (ввиду небольшого объема и невысокой стоимости средней операции) не связаны с существенным риском ОД/ФТ.

Для гибридных систем характерно то, что они связаны с оказанием законных услуг, однако могут умышленно или непреднамеренно использоваться в противоправных целях. Изначально такие системы не были созданы для перевода за границу доходов, полученных преступным путем, тем не менее потенциально могут послужить инструментом уклонения от уплаты налогов или валютного контроля, не являясь при этом частью преступной сети.

Незаконные системы отличаются тем, что изначально создаются в преступных целях: они функционируют для того, чтобы обслуживать потоки преступных доходов, и контролируются преступными группами. Такие системы используются для переводов значительных сумм, нередко в страны с развитыми и регулирующими

банковскими системами. Очевидно, что незаконные системы связаны с высоким риском ОД/ФТ.

В отсутствие единого определения понятия «хавала» целесообразно выделить ряд признаков, которым отвечают все подобные системы, вне зависимости от категории. Во-первых, по данным ФАТФ⁶, в большинстве стран хавала не регулируется законом и не является предметом надзора со стороны государственных органов. Во-вторых, хавала является альтернативной системой переводов денежных средств, поскольку функционирует за пределами регулируемого банковского и финансового сектора. Наконец, хавала функционирует за счет взаиморасчетов, фактический перевод денежных средств в рамках этой системы не осуществляется. Для проведения операции оператор хавалы выплачивает денежные средства получателю перевода из собственных наличных денежных средств. По прошествии некоторого времени размер задолженности зачитывается между двумя операторами хавалы. При этом в число наиболее распространенных методов взаиморасчетов, применяемых операторами хавалы, входит, например, так называемая обратная хавала, подразумевающая осуществление перевода денежных средств в обратном направлении. Например, клиент хочет перевести деньги из страны А в страну Б. Оператор хавалы из страны А обращается к своему партнеру из страны Б с просьбой выплатить денежные средства получателю в стране Б. Деньги от одного оператора хавалы другому не переводятся, оператор хавалы в стране Б выплачивает причитающуюся получателю сумму из собственных наличных денежных средств. Затем в целях взаиморасчета оператор хавалы из страны А, в свою очередь, совершит выплату получателю в стране А от имени клиента оператора хавалы из страны Б. Со временем общая сумма произведенных транзакций может уравновеситься, хотя, как

⁵ FATF Report. The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing. October 2013 // URL: <https://www.fatf-gafi.org/documents/documents/role-hawalas-in-ml-tf.html> (дата обращения: 11.10.2019).

⁶ FATF Report. The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing. October 2013.

правило, ввиду существующей асимметрии денежных потоков между различными странами, это не происходит. В таком случае для взаиморасчетов могут использоваться традиционные переводы через банковскую систему.

Вместе с тем хавала — не исключительно система переводов денежных средств. Традиционные системы хавалы оказывают иные услуги, помимо переводов денежных средств, например обмен валют, предоставление краткосрочных займов, выдача гарантий и хранение денежных средств. Кроме того, хавала, особенно традиционная, не всегда носит теневой характер. Зачастую операторы хавалы хорошо известны своей целевой аудитории, они действуют открыто и свободно рекламируют свои услуги даже в условиях отсутствия регулирования и надзора. Следует также учитывать, что деятельность оператора хавалы не всегда сопряжена с повышенным уровнем риска ОД/ФТ. Профиль риска в первую очередь зависит от типа хавалы и видов оказываемых услуг; среди прочего, риск ОД/ФТ зависит также от профиля риска клиента. Транзакции, проводимые посредством хавалы, могут оцениваться как низкорисковые, если клиентом является регулируемая организация или если операция связана с переводом небольшого объема денежных средств между физическими лицами с низкой степенью риска.

2. Хавала и риск легализации доходов, полученных преступным путем

Как указывалось выше, использование хавалы связано с повышенным риском ОД/ФТ из-за отсутствия адекватного регулирования и надзора со стороны органов государственной власти и сложности в отслеживании операций, осуществляемых с помощью наличных денежных средств. Кроме того, хавала зачастую функционирует как разветвленная сеть, включающая в себя операторов хавалы, действующих на территории нескольких государств. В этих условиях реальный размер сети невозможно выявить, опираясь на данные, имеющиеся в распоряжении правоохранительных органов лишь одной страны, а получить доступ к государственным

реестрам зарегистрированных в других государствах систем перевода денежных средств либо крайне затруднительно, либо вовсе невозможно.

Наиболее высокий риск ОД/ФТ связан с незаконными системами хавалы, поскольку они существуют преимущественно для содействия перемещению преступных доходов из одной юрисдикции в другую или легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Преступные организации, обеспечивающие функционирование незаконных систем хавалы, принимают денежные средства, полученные преступным путем, у преступных элементов и выплачивают эквивалентную стоимость этих сумм преступным группировкам в любой части света по требованию.

Функционирование преступной системы хавалы обеспечивают как минимум четыре лица. В первую очередь речь идет о контролере. Контролер — доверенное лицо, которое осуществляет сбор денежных средств и организует доставку денежных средств в эквивалентном размере конечному получателю. При этом контролер действует через свое доверенное лицо, коллектора. Коллектор непосредственно взаимодействует с источниками преступных доходов (например, наркоторговцами), получает у них денежные средства, а затем размещает их в соответствии с указаниями, полученными от контролера. В подчинении контролера находятся также координатор, управляющий частью процесса легализации преступных доходов, и отправитель, отвечающий за получение и отправление денежных средств получателем. Контролер завершает сделку по передаче преступных доходов либо посредством электронного платежа через контролируемую им организацию, либо путем передачи наличных денежных средств. В последнем случае контролер прибегает к услугам другого контролера или работающего на него коллектора. Для перевода денежных средств контролеры, помимо прочего, используют следующие методы: физическое перемещение наличных денежных средств (контрабанда наличности) с помощью курьеров или в виде груза для продажи или реализации в более безопасном месте, а также

метод кукушки (*cuscoo smurfing*⁷). Последний метод предполагает замену денежных средств добросовестных клиентов банков денежными средствами, полученными в результате преступной деятельности и подлежащими легализации. Он используется, если счет назначения находится в той же стране, что и излишек наличных денежных средств, полученных преступным путем. Например, преступник из страны А должен перевести преступнику из страны Б 10 000 евро. Вместе с тем добросовестный предприниматель из страны Б должен перевести такую же сумму своему добросовестному контрагенту из страны А. Предприниматель из страны Б обращается в банк с распоряжением перевести 10 000 евро на счет его контрагента в страну А. Сотрудник банка, в который обратился предприниматель из страны Б, входит в преступную организацию, осуществляющую операции по методу *cuscoo smurfing*. Он дает преступнику из страны А указание внести 10 000 евро на счет контрагента из страны А и передает 10 000 евро, полученные от предпринимателя из страны Б, преступнику из страны Б. Подобного рода схемы очень эффективны, поскольку их непросто выявить: в описанной выше ситуации ни предприниматель из страны А, ни предприниматель из страны Б не подозревают, что *de facto* перевод денежных средств не имел места. При этом преступник из страны А получил возможность передать денежные средства преступнику из страны Б.

Данные ФАТФ⁸ показывают, что государства избрали различные подходы к минимизации рисков ОД/ФТ, связанных с системами хавалы. Как это ни парадоксально, лишь в немногих странах такого рода системы однозначно запрещены законом. В некоторых странах услуги по переводу денежных средств вправе оказывать лишь традиционные кредитно-финансовые учреждения, такие как банки, в противном случае речь идет о незаконной банковской деятельности. В других странах сам термин «хавала» синонимичен не-

законным операциям с наличными денежными средствами, однако подобные системы все-таки существуют, но подлежат включению в регулируемую финансовую систему за счет лицензирования или регистрации в специальном реестре.

Выбор между режимом лицензирования и режимом регистрации определяют несколько факторов. От выбранного режима зависит, что предпочтут операторы хавалы: продолжать деятельность в теневом секторе экономики или войти в правовое поле. Режимы регистрации требуют выполнения меньшего числа условий, что упрощает процедуру выхода на рынок. Режимы лицензирования часто связаны с более строгими требованиями. Кроме того, обычно они предусматривают более тщательный контроль заявителей со стороны органов власти. Таким образом, процесс регистрации происходит быстрее и требует меньше ресурсов, а режим лицензирования требует больше ресурсов для надзора. При прочих равных условиях менее строгие требования режимов регистрации требуют более тщательного контроля и надзора.

В большинстве стран, где функционирование систем хавалы допускается законом, они выступают в качестве лицензированных операторов по переводу денежных средств и обязаны применять меры по надлежащей проверке клиентов (*due diligence*), вести учет операций и выполнять обязательства по противодействию ОД/ФТ, предусмотренные законодательством. Указанные меры направлены на минимизацию риска ОД/ФТ, который характерен для хавалы.

3. Европейский Союз и альтернативные системы переводов денежных средств

Прежде всего следует заметить, что к настоящему времени в Европейском Союзе сформировался эффективный режим противодействия ОД/ФТ (ПОД/ФТ), основой которого служит Ди-

⁷ *Autolitano S., Zoppei V.* Unveiling the structure of unconventional organized crime: investigating and prosecuting criminal networks within and beyond European borders // SWP Comment, 44/2016. Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. V. September 2016. P. 1.

⁸ *Autolitano S., Zoppei V.* Op. cit.

ректива 2015/849⁹ с изменениями, внесенными Директивой 2018/843¹⁰. Директива возлагает на определенные категории лиц («обязанных субъектов» в терминологии Директивы), к которым относятся кредитные организации, финансовые институты, агенты по торговле недвижимостью и т. д., ряд обязанностей, направленных на противодействие легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Так, на указанных лиц возложена обязанность по проверке всех принимаемых на обслуживание клиентов. Проверка проводится как при установлении отношений на длительный срок (открытие банковского счета), так и при проведении разовой сделки, если такая сделка совершается на сумму 15 000 евро или более или представляет собой сделку по переводу денежных средств на сумму более 1 000 евро. Подобная проверка включает в себя, в частности, меры по идентификации клиентов и подтверждению их личности на основе документов, данных или информации, полученных из надежного и независимого источника, по оценке и получению информации о целях и предполагаемом характере отношений с клиентом, а также меры по текущему мониторингу сделок, заключенных клиентом в рамках отношений с обязанным субъектом, с тем чтобы удостовериться в соответствии заключаемых сделок сведениям о клиенте, имеющимся у обязанного субъекта, направлению деятельности клиента и его профилю риска.

Кроме того, обязанные субъекты должны сотрудничать с уполномоченными органами государств — членов ЕС, ответственными за противодействие легализации преступных доходов. Такое сотрудничество выражается прежде всего

в своевременном информировании названных органов, в том числе по собственной инициативе обязанного субъекта, о любых известных ему фактах, а также о подозрениях или разумных основаниях подозревать, что денежные средства, независимо от их объема, являются доходом от преступной деятельности или связаны с финансированием терроризма, а также в своевременных ответах на запросы таких органов.

Несмотря на то что общеевропейский режим ПОД/ФТ традиционно оценивается учеными как эффективный¹¹, применительно к системам типа хавалы его эффективность ограничена. Причиной тому служит то, что положения европейского режима ПОД/ФТ ориентированы в первую очередь на лиц, действующих в рамках традиционного регулируемого финансового сектора, а операторы хавалы, как правило, действуют за его пределами. Поэтому Европейский Союз был вынужден принять ряд мер, направленных непосредственно на снижение риска ОД/ФТ, связанного с деятельностью систем типа хавалы.

Прежде всего необходимо отметить, что рекомендация ФАТФ VI, посвященная альтернативным системам денежных переводов, устанавливает, что каждому государству следует убедиться, что лица и хозяйствующие субъекты, включая агентов, осуществляющие переводы денежных средств или активов, в том числе переводы через неофициальные системы, должны иметь соответствующую лицензию или должны быть зарегистрированными, а также должны соблюдать все рекомендации ФАТФ, обязательные для применения кредитными организациями и небанковскими финансовыми учреждениями. При этом лица и хозяйствующие субъекты, незаконно осуществляющие указанные виды де-

⁹ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC // OJ L 141. 05.06.2015. Pp. 73—117.

¹⁰ Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU // OJ L 156. 19.06.2018. Pp. 43—74.

¹¹ *Peurala J.* The European Union anti-money laundering crusade — a critical analysis of the response by the EU/EC to money laundering // Reports of the Police College of Finland. № 83. 2009. P. 10.

тельности, должны нести административную, гражданскую и уголовную ответственность¹². По мнению ряда ученых¹³, центральное значение для развития правового регулирования Европейского Союза в сфере ПОД/ФТ имеют в первую очередь рекомендации ФАТФ. Рассматриваемая рекомендация ФАТФ также нашла свое отражение в праве Европейского Союза, прежде всего в Директиве 2007/64/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 ноября 2007 г. о платежных услугах на внутреннем рынке¹⁴, вступившей в силу 1 ноября 2009 г. 13 января 2018 г. Директива утратила силу в связи с вступлением в силу новой Директивы 2015/2366¹⁵.

Указанная Директива регулирует деятельность по оказанию платежных услуг, в том числе услуг по переводу денежных средств, на территории Европейского Союза. Под переводом денежных средств понимается платежная услуга, которая предполагает получение денежных средств от плательщика (на имя плательщика или получателя платежа не открывается платежных счетов) единственно с целью перевода соответствующей суммы получателю платежа либо поставщику платежных услуг, действующему по поручению получателя платежа, и/или при которой такие денежные средства получают по поручению получателя платежа и передаются последнему.

Директива устанавливает подробные правила, регулирующие статус платежных организаций, определяет требования к их деятельности, порядку доступа к деятельности по оказанию

платежных услуг, процедуру получения лицензии и ее отзыва.

Поскольку характерным свойством хавалы и аналогичных неформальных систем переводов денежных средств является отсутствие фактического перевода денежных средств и осуществление оператором хавалы выплаты за счет собственных наличных денежных средств, Европейский Союз решил пойти по пути контроля за объемами ввозимых на его территорию наличных денежных средств, в связи с чем в 2005 г. был принят Регламент 1889/2005 о контроле за ввозом в Европейский Союз и вывозом из Европейского Союза наличных денежных средств¹⁶. В преамбуле Регламента и его первой статье содержится прямая ссылка на Директиву о предотвращении использования финансовой системы для целей легализации доходов 91/308/ЕЭС от 10 июня 1991 г.¹⁷ — первый документ Европейского экономического сообщества в сфере ПОД/ФТ — и указание на то, что Регламент призван дополнить и усилить механизм ПОД/ФТ, установленный Директивой.

В первую очередь Регламент устанавливает обязанность всех физических лиц, въезжающих на территорию ЕС или выезжающих с территории ЕС и провозящих наличные денежные средства в сумме 10 000 евро или более, декларировать эту сумму уполномоченным органам власти государства — члена ЕС, через которое эти лица въезжают в ЕС или выезжают из ЕС. В данном контексте любопытно, что требования европей-

¹² Financial Action Task Force on Money Laundering. International Best Practices: Combating Abuse of Alternative Remittance (SR VI) // URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/BPP%20SRVI%20June%202003%202012.pdf> (дата обращения: 17.10.2019).

¹³ *Valsamis Mitsilegas*. The evolving EU anti-money laundering regime. Challenges for fundamental rights and rule of law // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 1(2):33, April 1, 2016. P. 262.

¹⁴ Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC // OJ L 319. 05.12.2007. Pp. 1—36.

¹⁵ Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC // OJ L 337. 23.12.2015. Pp. 35—127.

¹⁶ Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community // OJ L 309. 25.11.2005. Pp. 9—12.

¹⁷ Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering // OJ L 166. 28.6.1991. Pp. 77—82.

ского режима ПОД/ФТ в соответствии с Директивой 2015/849 были распространены также на лиц, деятельность которых связана с торговлей товарами, при осуществлении сделок с наличными денежными средствами на сумму 10 000 евро или более, независимо от того, осуществляется ли такая сделка в рамках единой операции или посредством нескольких операций, которые представляются связанными между собой. При этом за государствами — членами ЕС сохраняется право устанавливать более низкие пороговые значения, дополнительные общие ограничения на использование наличных денежных средств, а также дополнительные более строгие положения в части операций с ними.

Предусмотренная Регламентом 1889/205 декларация должна содержать сведения о самом лице, о собственнике ввозимых или вывозимых денежных средств, об их предполагаемом получателе, об их количестве и типе, а также их происхождении. Сотрудникам уполномоченных органов государств-членов предоставляется право проверять соблюдение обязанности по декларированию ввозимых и вывозимых наличных денежных средств посредством контрольных мер в отношении физических лиц, их багажа и транспортных средств. Вся полученная сотрудниками уполномоченных органов информация должна доводиться до сведения органов, осуществляющих деятельность по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем.

Следует отметить, что Регламент содержит довольно широкое определение понятия «наличные денежные средства». Под ними понимается валюта (банкноты и монеты, которые находятся в обращении как средство международных расчетов), а также оборотные документы на предъявителя, в том числе инструменты денежно-кредитного регулирования на предъявителя, такие как дорожные чеки, оборотные

документы (включая чеки, простые векселя и денежные переводы), которые либо составлены в форме на предъявителя, имеют передаточную надпись без ограничения, составлены на фиктивного получателя, либо составлены иным образом, в такой форме, что их титул переходит при передаче, а также документы с бланковым индоссаментом (включая чеки, простые векселя и денежные переводы).

В случае несоблюдения обязательства декларировать наличные денежные средства на них может быть наложен арест административным решением в соответствии с условиями, установленными согласно национальному законодательству государства-члена. При этом Регламент закрепляет обязанность государств — членов Союза ввести санкции, которые должны применяться в случае отказа соблюдать обязательство по декларированию наличных денежных средств. Такие санкции должны быть эффективными, пропорциональными и предотвращающими повторное нарушение.

Регламент вступил в силу в 2007 г., поэтому с учетом произошедших с тех пор изменений в Европейском Союзе не приходится говорить о нем как об эффективном инструменте ПОД/ФТ. Более того, предлагалось не ограничиваться установлением обязанности по декларированию ввозимых и вывозимых денежных средств, а установить лимит в 10 000 евро, в принципе исключив возможность ввоза в ЕС или вывоза из ЕС наличных денежных средств в большем объеме¹⁸. Летом 2018 г. был опубликован проект¹⁹ нового регламента, призванный улучшить систему контроля в отношении наличных денежных средств, ввозимых в ЕС и вывозимых из него.

Проект регламента вводит новое определение понятия «денежные средства»: оно расширено за счет включения в него (помимо банкнот) других инструментов или высоколиквид-

¹⁸ Note from Austria Delegation and Europol to Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security. The role of criminal «Hawala» and other similar service providers (HOSSPs) in illegal immigration, money laundering and terrorism financing — recommendations for changes and other initiatives. Brussels, 8 September 2017 (OR. en) 12005/17.

¹⁹ Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on controls on cash entering or leaving the Union and repealing Regulation (EC) No 1889/2005. Interinstitutional File: 2016/0413 (COD), Brussels, 25 June 2018 (OR. en) 10416/18.

ных товаров, таких как чеки, дорожные чеки, предоплаченные банковские карты и золото. Под действие регламента подпадают также денежные средства, направляемые почтой, фрахтом или курьером. На такие денежные средства (для них проектом предусмотрена специальная категория — «наличные денежные средства без сопровождения», *unaccompanied cash*) распространяется правило, в соответствии с которым уполномоченные органы вправе: а) потребовать от отправителя, получателя или представителя любого из них в течение 30 дней подать декларацию и б) задержать такие денежные средства до момента представления декларации.

В настоящее время проект регламента находится на стадии обсуждения.

Наконец, хотелось бы отметить, что в качестве инструмента борьбы с неформальными системами переводов денежных средств можно рассматривать отказ государств — членов Европейского Союза от выпуска банкнот номиналом 500 евро. Причиной тому послужил не только повышенный риск, связанный с подделкой купюр веского номинала, но и данные международных исследований по борьбе с легализацией преступных доходов, в соответствии с которыми купюра в 500 евро — распространенный инструмент, используемый преступниками для хранения доходов от незаконной деятельности, более того, банкноты с большим номиналом чаще используются курьерами наличных денежных средств, поскольку позволяют перевозить большие объемы денежных средств с меньшим риском быть обнаруженными²⁰.

Заключение

Хавала — неформальная система переводов денежных средств, зародившаяся в Южной Азии и Ближнем Востоке, в последние годы получила определенное распространение в странах Европейского Союза. Функционирование названной системы связано с повышенным риском ОД/ФТ, что объясняется, во-первых, использованием в рамках системы наличных денежных средств, операции с которыми всегда затруднительно отследить, а во-вторых, отсутствием адекватного регулирования и надзора со стороны органов государственной власти.

Стремясь минимизировать риски ОД/ФТ, присутствующие данной системе, Европейский Союз пошел по пути установления порядка лицензирования поставщиков платежных услуг, в том числе услуг по переводу денежных средств. Очевидно, что хавала и другие альтернативные системы денежных переводов всегда должны рассматриваться как поставщик финансовых услуг по переводу денежных средств, как и любой другой, более традиционный институт. Однако по своей природе хавала в большей мере подвержена неправомерному использованию, в связи с чем в рамках режима ПОД/ФТ были введены дополнительные меры, среди которых выведение из обращения банкнот номиналом 500 евро, а также введение требования о декларировании ввозимых в ЕС и вывозимых из ЕС наличных денежных средств, которое, вероятно, в ближайшее время будет ужесточаться.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зимин О. В.* Финансирование терроризма с использованием неформальных систем переводов денежных средств и последующее отмывание преступных доходов как угроза глобальной безопасности // Труды Академии управления МВД России. — 2007. — № 2. — С. 36—40.
2. *Иванов Э. А.* Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС : монография. — М. : Юриспруденция, 2015. — 136 с.
3. *Autolitano S., Zoppi V.* Unveiling the structure of unconventional organized crime: investigating and prosecuting criminal networks within and beyond European borders // SWP Comment, 44/2016. — Berlin :

²⁰ Note from Austria Delegation and Europol to Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security.

Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. V. September 2016. — Pp. 1—4.

4. El Qorchi M., Munzele Maimbo S., Munzele Autmainbo S., Wilson J. F. Informal Funds Transfer Systems: An Analysis of the Informal Hawala System. International Monetary Fund. — Washington DC, 2003. — 53 p.
5. Mitsilegas V. The evolving EU anti-money laundering regime. Challenges for fundamental rights and rule of law // Maastricht Journal of European and Comparative Law. — 1(2):33, April 1, 2016. — P. 261—293.
6. Peurala J. The European Union anti-money laundering crusade — a critical analysis of the response by the EU/EC to money laundering // Reports of the Police College of Finland. — 2009. — № 83. — 99 p.

Материал поступил в редакцию 17 октября 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Zimin O. V. Finansirovanie terrorizma s ispol'zovaniem neformal'nyh sistem perevodov denezhnyh sredstv i posleduyushchee otmyvanie prestupnyh dohodov kak ugroza global'noj bezopasnosti // Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. — 2007. — № 2. — S. 36—40.
2. Ivanov E. A. Antikorrupcionnyj komplaens-kontrol' v stranah BRIKS : monografiya. — M. : Yurisprudenciya, 2015. — 136 s.
3. Autolitano S., Zoppei V. Unveiling the structure of unconventional organized crime: investigating and prosecuting criminal networks within and beyond European borders // SWP Comment, 44/2016. — Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. V. September 2016. — Pp. 1—4.
4. El Qorchi M., Munzele Maimbo S., Munzele Autmainbo S., Wilson J. F. Informal Funds Transfer Systems: An Analysis of the Informal Hawala System. International Monetary Fund. — Washington DC, 2003. — 53 p.
5. Mitsilegas V. The evolving EU anti-money laundering regime. Challenges for fundamental rights and rule of law // Maastricht Journal of European and Comparative Law. — 1(2):33, April 1, 2016. — P. 261—293.
6. Peurala J. The European Union anti-money laundering crusade — a critical analysis of the response by the EU/EC to money laundering // Reports of the Police College of Finland. — 2009. — № 83. — 99 p.