

Исследовательская программа



Талия Ярулловна Хабриева

академик и вице-президент Российской академии наук, заслуженный юрист РФ, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессор, доктор юридических наук

Правовые проблемы финансовой безопасности России

На долю теневой экономики приходится порядка 40% ВВП России. Это представляет угрозу финансовой и экономической безопасности нашей страны. В статье сообщается о мерах по борьбе с этим явлением, предпринятых на международном и национальном уровнях. Отдельно описана научная программа, которая позволит предложить действенные правовые меры по ликвидации угроз финансовой безопасности страны.

Ключевые слова: финансовая безопасность, исследовательская программа

Taliya Khabrieva

Academician and Vice-President at the Russian Academy of Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation, Director of Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Professor, Doctor of Laws

Legal Problems of Financial Security in Russia

The estimated size of shadow economy in Russia is about 40% of GDP. This constitutes a threat to financial and economic safety of Russia. The article overviews the measures that have been taken to fight this threat at national as well as international level. The author also describes the research programme that could develop effective regulatory measures that would eliminate threats to the country's financial security.

Keywords: financial security, research programme

Постановка проблемы

Теневой финансовый оборот в мире обрел за последнее время угрожающие масштабы. Если раньше в него были вовлечены преимущественно криминальные структуры, получающие доходы от торговли оружием, наркотиками и людьми, то современная действительность дает нам многочисленные примеры того, что в нем задействованы вполне легальные организации, уклоняющиеся от уплаты налогов и незаконно выводящие деньги за рубеж. Более того, отмечается участие в таком обороте отдельных государственных институтов и даже целых государств (Афганистан, Сомали), которые прикрывают криминальный бизнес, что по-английски именуется *rogue state*. Приходится констатировать, что на долю теневой экономики приходится порядка 40% ВВП России.

Как известно, четверть века назад проблема офшорного бизнеса (а значит, и отмывания таким образом доходов, полученных преступным путем) для России фактически не существовала. Государство обладало монополией на всю внешнеэкономическую деятельность, отсутствовала свободная конвертация валют, а экономическая система страны была практически закрыта. В настоящее время ситуация коренным образом изменилась. Практика использования офшорных компаний российскими бизнес-структурами распространена чрезвычайно широко: из 3,2 млн офшорных компаний, зарегистрированных во всем мире, около 60 тыс. — российские. Это представляет угрозу финансовой и экономической безопасности России. Различные экспертные оценки этой угрозы довольно высоки. Так, сообщалось, что только в 2012–2014 гг. коммерческими банками было выведено из страны свыше 150 млрд долл. США. В 2015 г., согласно информации Банка России¹, чистый вывоз капитала частным сектором составил 58,1 млрд долл. США. По данным Счетной палаты РФ, в результате совершения импортно-экспортных товарных сделок совокупный незаконный вывод капиталов из страны в 2013–2015 гг. составил 1,2 трлн руб.²

¹ См.: Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrId=svs>.

² См.: Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/27976.

Преступные посяательства в сфере финансов становятся все более изощренными и технологичными. Появились и эксплуатируются в корыстных целях средства и инструменты по обвалу торгово-сырьевых и финансовых рынков, производству фальшивых денег, технологии сетевых войн. Все это позволяет не только получать криминальные доходы, но и создавать хаос в экономической, социальной, а следовательно, и политической жизни государств.

Весьма неожиданным и мало прогнозируемым витком развития для мировой финансовой системы стал рост рынка криптовалют. И хотя в настоящее время экономисты все чаще выступают в поддержку распространения криптовалюты, в правоохранительных кругах преобладает негативная оценка виртуальных денег. Особое место занимает легализация преступных доходов и наркобизнес на площадках крипторынков. Биткойн широко используется мошенниками. Около 40% от общего числа транзакций «преступник — преступник» осуществляется именно на основе биткойна.

Предпринимаемые меры

В складывающихся условиях и российское государство, и мировое сообщество в целом прилагают значительные усилия, направленные на создание предсказуемой, прозрачной, эффективно функционирующей финансовой системы. Об этом свидетельствует, в частности, стремительное формирование правовых и организационно-правовых механизмов противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем. Так, на универсальном уровне принято несколько основополагающих актов, регламентирующих вопросы противодействия отмыванию преступных доходов. В их числе Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15.11.2000, Конвенция ООН против коррупции, а также Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила), принятые Резолюцией 45/110 Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.1990.

Среди инициатив регионального характера наиболее значимой следует признать создание в июле 1989 г. «Большой семеркой» при участии Европейской комиссии Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ). В настоящее время в ФАТФ входят 35 стран-участниц и две международные организации. Российская Федерация принята в ФАТФ в июне 2003 г. Здесь же следует упомянуть принятие в 2005 г. Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (Варшавская конвенция); нацеленное на противодействие легализации преступных доходов международное сотрудничество на евразийском пространстве, прежде всего в рамках СНГ, включая Договор государств — участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма; двусторонние межправительственные соглашения и планируемое к 2025 г. создание государствами — членами Евразийского экономического союза наднационального органа по регулированию финансового рынка, который будет располагаться в г. Алматы (Республика Казахстан).

Перечисленные международные правовые акты предполагают формирование соответствующего регулирования на национальном уровне. Динамика борьбы с незаконными финансовыми операциями нарастает. Большинство государств, включая Россию, разработаны и приняты законодательные акты о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Необходимо обратить внимание на то, что с момента принятия Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Закон № 115-ФЗ) в него внесено более четырех десятков изменений. За сравнительно короткий срок практически с нуля в нашей стране создана система правового регулирования в означенной сфере, которая наряду с указанным Законом включает в себя множество соответствующих норм в законодательных актах различной отраслевой принадлежности. Только в 2015 г. был принят целый ряд федеральных законов, предусматривающих элементы правового механизма обеспечения правовых гарантий сохранности капитала и имущества физических лиц, защиты их имущественных интересов, в том числе за пределами Российской Федерации; снижения рисков, связанных с возможными ограничениями использования российских капиталов, которые находятся в иностранных государствах, и рисков неправомерного использования бюджетных средств, осваиваемых в рамках исполнения государственного оборонного заказа, и др. Законодательные нормы обрели свое развитие в значительной массе актов подзаконного уровня.

Предпринятые усилия уже приносят свои плоды. Так, по данным Федеральной службы финансового мониторинга, в 2015 г. Банком России были отозваны лицензии у 93 кредитных организаций, включая 34 банка, у которых были выявлены нарушения требований Закона № 115-ФЗ, 47 банков, проводивших сомнительные операции, связанные с функционированием на их площадках теневых финансовых схем, и 9 банков, нарушавших требования законодательства в сфере финансовой безопасности (в 2014 г. таких банков было 11)³.

Тем не менее сохраняются вопросы, связанные с обеспечением финансовой прозрачности и финансовой безопасности, которые требуют обстоятельного научного изучения и осмысления. В целях обеспечения комплексного подхода к разработке мер по борьбе с теневым финансовым оборотом и реализуется Программа фундаментальных исследований Президиума РАН «Финансово-правовые механизмы обеспечения прозрачности ведения бизнеса» (далее — Программа РАН).

Вклад научного сообщества

Создание современной эффективной системы финансовой безопасности в Российской Федерации требует широкого привлечения усилий академического сообщества.

³ См.: Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу. URL: http://fedsfm.ru/content/files/activity/annualreports/otchet_verstka_3.pdf.

Предметное исследование громадного нелегального финансового потока, нацеленное на выработку адекватных мер противодействия этому негативному явлению, невозможно без применения научных методов социологического и экономико-математического анализа, разработки целевой вычисляемой модели общего финансового равновесия, предупреждения финансовых угроз и рисков.

Основная цель Программы РАН — спроектировать и уточнить представления о наиболее значимых параметрах финансовой системы Российской Федерации, что позволит обеспечить прозрачность ведения бизнеса, с одной стороны, и финансовую безопасность государства — с другой, и разработать предложения для создания и последовательной реализации Концепции финансовой безопасности страны.

Достижение поставленной цели требует:

- выявления всего спектра рисков и угроз финансовой безопасности России, включая предпосылки, условия, формы и методы совершения незаконных финансовых операций, их социальные последствия, а также существующие практики предупреждения, выявления и пресечения незаконных финансовых операций;
- построения вычислимой модели общего равновесия социально-экономической системы России, позволяющей провести количественную оценку влияния незаконных финансовых операций на основные макроэкономические показатели;
- изучения правовых механизмов обеспечения прозрачности бизнеса;
- определения приоритетных направлений гармонизации российского законодательства в сфере обеспечения финансовой безопасности, включая противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, и терроризму.

Это существенно расширяет исследовательский горизонт проблем обеспечения финансовой безопасности, в том числе его междисциплинарный срез, что позволит использовать современные методы социологического и экономико-математического мониторинга уровня незаконных финансовых операций и оценки эффективности предпринимаемых государством мер по противодействию.

Необходимо подчеркнуть, что укрепление мер контроля за финансовыми операциями, обеспечение их действия за рубежом — это не только российский национальный тренд. Такие меры прослеживаются в последние годы в законодательстве США, Китая, стран Европейского союза. Поэтому сфера исследования не ограничивается пределами России. Как минимум в поле зрения научного коллектива Программы РАН находятся процессы, которые развиваются в государствах — членах Евразийского экономического союза. По нашему мнению, в перспективе речь может идти о создании Евразийской системы финансовой безопасности и защиты предпринимательской среды от финансовых рисков.

В настоящее время научные исследования, предусмотренные Программой РАН, проходят на базе Центрального экономико-математического института РАН, Института социально-политических исследований РАН и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Интерес к участию в Программе уже проявили иные академические институты, ведущие российские образовательные учреждения, а также зарубежные ученые.

Достиженные результаты

Исследования в рамках Программы РАН ведутся немногим более года, тем не менее к настоящему времени удалось достичь ряда значимых результатов:

- 1) обозначены общие контуры и необходимые параметры Концепции финансовой безопасности Российской Федерации. Соответствующие положения предложены в докладе «Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения», который представлен на заседании Президиума РАН руководителем Росфинмониторинга Ю.А. Чиханчиным, академиками РАН Т.Я. Хабриевой и Г.В. Осиповым;
- 2) разработаны предложения по созданию единой методологии своевременного выявления и предотвращения возможных финансовых угроз и рисков, основанной на использовании сводных (комплексных) показателей финансового, экономического, социологического, математического анализов, что позволит преодолеть известные проблемы ведомственных, односторонних моделей (оценок уровня) возможных финансовых угроз и рисков. В частности, разработана математическая модель выявления незаконных финансовых операций. На базе лаборатории социологии финансового мониторинга, возглавляемой В.И. Глотовым — заместителем директора Росфинмониторинга, продолжаются социологические исследования отношения населения к финансовым институтам;
- 3) осуществляются правовые исследования в сфере обеспечения финансовой безопасности и противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ подготовлены научно-практический комментарий к Закону № 115-ФЗ, а также сборник нормативно-правовых актов международной и национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Ведется работа над понятийно-категориальным аппаратом в рассматриваемой сфере. Определены приоритетные направления дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере финансовой безопасности. Кроме того, подготовлены коллективные научно-практические пособия, посвященные контролю в финансово-бюджетной сфере и ответственности за нарушение финансового законодательства, которые уже востребованы в практике;
- 4) в рамках VI Петербургского международного юридического форума (Санкт-Петербург, 18–21 мая 2016 г.) Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ была организована конференция «Финансовая безопасность России — от концепции к новому правовому формату» с участием высоких представителей правоохранительных и надзирающих органов, Банка России, бизнес-сообщества. Опираясь на понимание того, что российская финансовая система — это не только экономический феномен, подчиняющийся законам рынка, и что она должна функционировать на основе четких регламентов и правил, который должен быть подчинен общественным интересам и надежно защищен, ученые и практики сформулировали Рекомендации, направленные в соответствующие государственные органы;
- 5) ведется активное и плодотворное взаимодействие Института с ключевыми федеральными органами государственной власти по вопросам, так или иначе связан-

ным с обеспечением финансовой безопасности в контексте повышения эффективности правовых регуляторов в финансовой сфере. Например, Институт вот уже около двух лет ведет научное сопровождение новой редакции Бюджетного кодекса РФ, подготовленной Минфином России. Работа в этом направлении продолжается и в настоящее время. Так, «бюджетная конституция» стала ключевым предметом обсуждения на круглом столе первого Московского финансового форума, состоявшегося 23 сентября 2016 г.;

- б) продолжаются исследования, направленные на выявление взаимосвязи проблем обеспечения финансовой безопасности и проблем противодействия коррупции. Теоретические и практические вопросы были рассмотрены в подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ комплексном монографическом исследовании «Противодействие коррупции: новые вызовы» (2016), в котором продолжают свое развитие проводившиеся на протяжении последних лет фундаментальные исследования проблем борьбы с коррупцией и содержание которого отчасти нашло отражение в новейшем российском законодательстве.

Институтом разработана методика Международного научного мониторинга противодействия коррупции (МОНКОР). В ней, помимо прочего, нашли применение вычислимые модели общего равновесия, которые исследуются Центральным экономико-математическим институтом РАН под руководством академика В.Л. Макарова. Эта методика проходит апробацию не только в Российской Федерации и отдельных ее субъектах, но и в ряде государств — участников Евразийского экономического союза. Заинтересовались ею и наши коллеги из Китая.

Результаты такой работы, в свою очередь, предполагается использовать для исследования эффективности правовых регуляторов. В частности, при изучении правовых механизмов обеспечения прозрачности бизнеса, при проведении оценки соответствия российского законодательства рекомендациям ФАТФ и иным международным стандартам, в том числе по вопросам бенефициарной собственности и контроля юридических лиц и образований, для уменьшения недобросовестной конкуренции в бизнес-сообществе, повышения личной инициативы в предпринимательской деятельности. Это может способствовать сокращению вмешательства в экономику, заменить, где это возможно, репрессивные (штрафные) методы воздействия на рыночные. В конечном итоге проводимые исследования помогут созданию в Российской Федерации прозрачной, эффективно действующей финансовой системы.

Information about the author

Taliya Khabrieva — Academician and Vice-President at the Russian Academy of Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation, Director of Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Professor, Doctor of Laws (117218 Russia, Moscow, Bolshaya Chermushkinskaya St., 34; e-mail: office@izak.ru).