

УДК 343.3

## МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ БАНКОВСКОЙ ТАЙНЫ

© 2017 г.

*А.М. Столповский*

Нижегородская академия Министерства внутренних дел России, Н. Новгород

snigga@list.ru

*Поступила в редакцию 12.06.2016*

Рассматриваются вопросы, возникающие в сфере международного сотрудничества в области уголовно-правовой охраны института банковской тайны. Проводится анализ действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации, зарубежных стран и международных договоров в сфере охраны конфиденциальной информации. Дается юридический анализ основных положений нормативно-правовых актов в сфере защиты банковской тайны, делаются выводы относительно возможности применения норм международного права в рамках отечественного правового поля. Уделяется внимание динамике развития зарубежного законодательства в сфере защиты банковской тайны. Ставится вопрос о возможности применения Закона США «О налогообложении иностранных счетов» (Foreign Account Tax Compliance Act) на территории России.

*Ключевые слова:* банковская тайна, конфиденциальная информация, FATCA, легализация, преступление, защита, конвенция, межправительственные соглашения.

В современных условиях, характеризующихся нарастающей глобализацией мировых финансовых рынков, назрела проблема «прозрачности» банковских операций. На первый взгляд данный вопрос на фоне глобальных проблем, связанных с противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, борьбой с уклонением от уплаты налогов, а также противодействием коррупции, кажется менее актуальным. Однако данные процессы опосредованно связаны между собой, поскольку в большинстве случаев они так или иначе осуществляются посредством проведения банковских операций. Учитывая межнациональный характер данных противоправных деяний, необходимо унифицировать правовые нормы путем заключения межгосударственных соглашений, способствующих обеспечению применения соответствующих норм на территориях разных государств.

Феномен «отмывания грязных денег» в реалиях кризисного периода начала XXI века в полной мере проявил себя как гибкая и чрезвычайно динамичная система, с четко выраженной транснациональной направленностью, что, в то же время, не лишает его и ряда национальных особенностей. В условиях продолжающейся эволюции самого объекта правового регулирования представляется необходимым осуществлять наступательное изменение нормативно-правовой базы в области противодействия «отмыванию» неправомерно полученных доходов. Так, только в течение 2013 года в российское законодательство о противодействии легализации

(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма четыре раза вносились дополнения, а Банк России опубликовал порядка более 10 нормативных и информационных документов, которые наделили кредитные организации дополнительными правами и обязанностями [1].

Создание действенных механизмов по реализации данных направлений международного сотрудничества приведет к развитию международных связей в области обмена информацией конфиденциального характера между уполномоченными субъектами в установленном порядке. Следует отметить, что процессы передачи конфиденциальных данных в банковской сфере затрагивают права и законные интересы клиентов кредитных организаций, в том числе относящихся к категории иностранных налогоплательщиков. К таковым следует отнести: сведения о банковских счетах, вкладах, совершаемых операциях, а также сведения о самих клиентах.

Впервые институт банковской тайны нашел свое нормативное регулирование в 1713 году, когда Великий Женевский кантональный совет регламентировал обязанность банкиров проводить регистрацию своих клиентов и осуществлять учет их операций, что положительным образом повлияло на соблюдение прав и законных интересов вкладчиков. Однако в своем историческом развитии институт банковской тайны имел и отрицательные стороны. Деятельность банков, которая не была полностью прозрачной, получила дополнительную нормативную поддержку в виде защиты сведений, составляющих

банковскую тайну, на законодательном уровне. В данных обстоятельствах некоторые «не чистые на руку» банкиры стали участвовать в преступных схемах, связанных с «отмыванием» денежных средств, полученных преступным путем<sup>1</sup>.

В целях недопущения развития «отмывания грязных денег» в глобальных неконтролируемых масштабах, на международном уровне стали приниматься нормативные акты, направленные на противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. К числу таковых можно отнести Конвенцию против транснациональной организованной преступности [2], Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма [3], Конвенцию Совета Европы «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, ETS № 141» [4] и другие.

Исходя из смысла и целей данных нормативных актов, на банки возлагалась обязанность по установлению отношений только с теми клиентами, у которых законное происхождение доходов было подтверждено. Данные обстоятельства вызвали необходимость осуществления финансовыми организациями идентификации клиентов, выгодоприобретателей и их представителей, бенефициарных владельцев. Впоследствии вышеуказанные основы взаимоотношения кредитных организаций с их клиентами были интегрированы и в отечественную правовую систему<sup>2</sup>. Соответствующая информация должна собираться финансовыми организациями до принятия клиентов на обслуживание. В случае отказа клиента в предоставлении данной информации, финансовая организация имеет право отказать клиенту в открытии банковского счета или проведении банковской операции.

Существенное влияние на развитие законодательства о банковской тайне оказал принятый 18.03.2010 г. Закон США «О налогообложении иностранных счетов» (Foreign Account Tax Compliance Act, далее – FATCA) [5], который был подписан в качестве части Закона «О стимулах по восстановлению занятости». В окончательном виде FATCA вышел 17 января 2013 г., но ряд его положений внедряются поэтапно.

Положения данного Закона обязывают иностранные финансовые учреждения сообщать Налоговому управлению США (IRS) информацию о финансовых счетах американских налогоплательщиков, включая предприятия, в которых американский налогоплательщик имеет значительный процент владения. Это значит, что зарубежные финансовые институты должны устанавливать владельцев счетов – американ-

ских граждан, а также юридические лица, находящиеся под контролем граждан США (т.е. те, в которых значительная доля капитала принадлежит гражданам США). Участвующее иностранное финансовое учреждение (FFI) должно вступить в договоренность с Налоговым управлением США и предоставить следующую информацию о таких владельцах счетов: имя, фамилию, адрес и идентификационный номер налогоплательщика (TIN) каждого владельца счета, который является лицом США, а также, если он владеет зарубежным предприятием, сообщить имя, фамилию, адрес и идентификационный номер каждого реального владельца такого предприятия. Также необходимо предоставить информацию о номере счета вместе с балансом счета или суммой денег на счету, о валовом доходе и снятии денег со счета или платежах со счета, активах, доходах, товарообороте в течение финансового года [6].

Нормативные установки данного закона оказали существенное влияние на отношение к вопросу защиты банковской тайны у значительной части мирового сообщества, и в первую очередь европейских стран. Более того, странам – партнерам FATCA пришлось существенно изменить законодательство в области доступа к конфиденциальной информации. Основным смысл данных изменений сводился к тому, чтобы на законодательном уровне разрешить финансовым институтам соблюдать требования FATCA, не нарушая при этом нормы национального законодательства. Если бы этого не было сделано, банки получили бы огромные штрафы, что поставило бы под сомнение их дальнейшее существование. А поскольку в ряде стран банковский сектор занимает одну из ключевых позиций в области экономической деятельности и приносит значительные доходы в бюджет государства, можно сделать вывод о том, что несоблюдение положений FATCA могло повлечь за собой серьезные экономические последствия не только для банковской системы, но и для страны в целом. Показательным является случай, когда Швейцария, признанный лидер в области защиты конфиденциальной информации, была вынуждена поступиться своим знаменитым принципом банковской тайны и предоставить налоговым органам США сведения о счетах 4 450 американцев [7].

В целях идентификации клиентов, их представителей и (или) выгодоприобретателей, о них запрашиваются определенные сведения. Для физических лиц это – фамилия, имя, отчество, гражданство, дата рождения, реквизиты документа, удостоверяющего личность, данные миграционной карты и т.д., то есть это сведения

о клиенте, составляющие банковскую тайну. Таким образом, отношения между кредитной организацией и ее клиентом регулируются, с одной стороны, банковским законодательством, предписывающим сохранять конфиденциальность сведений, составляющих банковскую тайну, а с другой стороны – законодательством о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, которое устанавливает обязанность сбора сведений, составляющих банковскую тайну, и, в установленных законодательством случаях, раскрытие такой информации по требованию контролирующих и правоохранительных органов. Соблюдение требований FATCA и принятых в соответствии с ним соглашений обязывает кредитные организации повышать прозрачность осуществляемых операций с участием иностранных граждан и юридических лиц, идентифицировать клиентов и выгодоприобретателей, что объективно сужает перечень информации, охраняемой режимом банковской тайны согласно законодательству государств, заключивших соответствующие межправительственные соглашения. Кроме того, следует отметить, что стороны, не выполняющие требования FATCA, должны заплатить 30% от определенных источников платежей и также могут стать субъектами нарушения местного законодательства.

Таким образом, в большинстве случаев требования FATCA прямо противоречат национальному законодательству стран в области защиты банковской тайны, что вызывает серьезные трудности в его применении. С целью преодоления юридических препятствий, а также сокращения расходов по выполнению Закона FATCA в местных финансовых институтах и эффективной реализации Закона FATCA в соответствующих местных юрисдикциях, правительство США заключило межправительственные соглашения (IGA) со многими странами-партнерами. Были разработаны две модели межправительственных соглашений: Модель 1 и Модель 2. Модель 1 (I IGA) предусматривает внедрение отчетности FATCA посредством межправительственного обмена информацией. Модель 2 (2 IGA) предусматривает прямое предоставление отчетности в Налоговое ведомство США отчитывающимися финансовыми институтами. В настоящее время десятки стран подписали межправительственные соглашения по обеим моделям. Среди них такие, как: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Италия, Испания, Беларусь, Турция, Япония, Швейцария [8].

Россия же, в свою очередь, до настоящего времени не подписала межправительственное

соглашение с США по выполнению требований FATCA, не достигнув принципиального согласия с США по основным аспектам данного закона. Однако и проигнорировать требования FATCA отечественный законодатель не смог, исходя из того, что неучастие в FATCA могло стать причиной прекращения отношений с западными банками и финансовыми институтами. Тем более что многие отечественные банки, опасаясь финансовых санкций со стороны Налогового управления США, приняли принципиальное решение об участии в FATCA.

Таким образом, Министерство финансов Российской Федерации, на основании поручения Правительства Российской Федерации от 26.03.2012 г. № ВЗ-П13-1672, рассмотрело обращение Ассоциации российских банков от 11.03.2012 г. № А-01/65-164 «О вопросах применения закона США Foreign Account Tax Compliance Act» (FATCA). По результатам рассмотрения данного обращения был дан ответ, отражающий результаты совместной работы Министерства иностранных дел Российской Федерации и Банка России по просьбе Минфина России. Суть изложенных доводов сводилась к следующему:

- FATCA нарушает принцип суверенного равенства государств;
- российское законодательство не предусматривает принудительного исполнения требований налоговых органов США;
- в Российской Федерации за разглашение банковской тайны, к которому приведет выполнение положений FATCA российскими организациями, предусмотрена ответственность, включающая возмещение ущерба.

Также в данном документе подчеркивалось, что проблемы, связанные с применением FATCA в России, обсуждались в рамках Комитета по налоговым вопросам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в работе которого Минфин России участвует в качестве наблюдателя. В ходе обсуждения членами упомянутого Комитета был сделан вывод о том, что обмен информацией, интересующей налоговые органы США, не должен осуществляться в обход правительственных компетентных органов [9].

По информации СМИ, работа над заключением межправительственного соглашения между Россией и США была приостановлена в марте 2014 года [10].

Для того чтобы нормы российского законодательства не вступали в противоречие с положениями FATCA, в Государственную думу был внесен законопроект № 506758-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предусматривал внесение существенных изменений в ряд

федеральных законов в связи с передачей информации налоговым органам иностранного государства. Предполагалось внести изменения в Закон «О банках и банковской деятельности», существенным образом затрагивающие неприкосновенность института банковской тайны. Однако в Заключении Комитета Государственной думы по финансовому рынку было указано, что реализация конструируемых законопроектом норм в российском законодательстве возможна только при наличии соответствующего двухстороннего или многостороннего международного договора Российской Федерации с обязательным условием обеспечения исполнения взаимных обязательств сторон<sup>3</sup>.

С целью предоставления российским финансовым институтам возможности соблюдать требования FATCA, не нарушая при этом российское законодательство, 28.06.2014 г. был принят Федеральный закон от № 173-ФЗ «Об особенностях осуществления финансовых операций с иностранными гражданами и юридическими лицами...». В том же законе была сделана попытка ввести режим, аналогичный FATCA, а именно предусматривалась обязанность иностранных финансовых организаций, расположенных за пределами России, предоставлять реквизиты открытых счетов резидентов Российской Федерации. Данные нормативные положения содержатся в статье 6 указанного закона, которую условно называют «русской FATCA». Там же указано, что отчетность должна направляться в российские налоговые органы ежегодно до 30 сентября года, следующего за годом, в течение которого такие счета были открыты [11].

Форма отчетности была утверждена Приказом ФНС № ММВ-7-14/501@ «Об утверждении форм сообщения иностранным организациям финансового рынка, расположенным за пределами территории Российской Федерации, о реквизитах открытых у них счетов...», вступившим в силу 18 декабря 2015 года. Однако до настоящего времени инструкции по заполнению форм отчетности еще не приняты. Также остается открытым вопрос об обеспечении исполнения требований статьи 6, поскольку санкции за несоблюдение режима «русской FATCA» так и не были установлены. Вместе с тем 12 мая 2016 года Россия подписала международное соглашение об автоматическом обмене финансовой информацией (Common Reporting Standard, CRS), которое позволит ФНС начиная с 2018 года получать данные о счетах налогоплательщиков более чем от 100 юрисдикций, в том числе и офшорных. В числе последних подписантов значатся Китай, Новая Зеландия, Израиль, Индия, Исландия и Канада [12]. В данных обстоя-

тельствах, учитывая что CRS является более разработанной и продуманной системой для целей обмена налоговой информацией между юрисдикциями, в ФНС считают, что существование «русской FATCA» вряд ли будет целесообразным.

Подводя итог исследованию правового регулирования осуществления международного сотрудничества в области обмена конфиденциальной информацией, в том числе содержащей банковскую тайну, между уполномоченными государственными органами Российской Федерации и компетентными органами иностранного государства, можно сделать вывод о том, что развитие международного сотрудничества в сфере борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, уклонением от уплаты налогов, а также противодействие коррупции оказали существенное влияние на произошедшие изменения в иностранном и российском законодательстве.

#### *Примечания*

1. После того как в 1934 году Швейцария приняла Закон о банковской тайне, один из самых влиятельных гангстеров Нью-Йорка, Мейер Лански, наладил контрабанду наличных денежных средств в Европу, где те помещались в банк и впоследствии использовались в преступной деятельности.
2. Федеральный закон от 7 августа 2001 года «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001, № 33 (часть I), ст. 3418; Положение Банка России от 19.08.2004 г. № 262-П «Об идентификации кредитными организациями клиентов и выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. 10.09.2004. № 54 и проч.
3. Заключение Комитета Государственной Думы по финансовому рынку на проект федерального закона № 506758-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

#### *Список литературы*

1. Каратаев М.В. Новый формат представления информации по вопросам ПОД/ФТ // Внутренний контроль в кредитной организации. 2014. № 1.
2. Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orcrime.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orcrime.shtml) (дата обращения: 28.05.2016).
3. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/terfin.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/terfin.shtml) (дата обращения: 28.05.2016).
4. URL: [http://eurasiangroup.org/ru/restricted/strsburg\\_conv.pdf](http://eurasiangroup.org/ru/restricted/strsburg_conv.pdf) (дата обращения: 29.05.2016).

5. Официальный сайт Правительства США [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ147/pdf/PLAW-111publ147.pdf#page=27>.

6. URL: [http://polpred.com/?ns=1&ns\\_id=583885&searchtext=fatca](http://polpred.com/?ns=1&ns_id=583885&searchtext=fatca).

7. Информационный портал «Banki.ru» [Электронный ресурс]. Панама: море, пальмы, налоговый рай: сайт. URL: <http://www.banki.ru/news/bankpress/?id=8834561> (дата обращения: 27.05.2016).

8. URL: <http://fatca.ru/mezhpravitelstvennye-soglaseniya-fatca>.

9. Письмо Минфина РФ от 24 апреля 2012 г. № 03-08-07 О применении принятого в США Закона о налогообложении иностранных счетов // Информационный ресурс ГАРАНТ.РУ: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70072196/#ixzz4AEs4hYsk>.

10. Информационный портал «Banki.ru» [Электронный ресурс] // FATCA: засада от «дядюшки Сэма»: сайт. URL: <http://www.banki.ru/news/daytheme/?id=6550102> (дата обращения: 18.05.2016).

11. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 173-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об особенностях осуществления финансовых операций с иностранными гражданами и юридическими лицами, о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Информационный ресурс «КонсультантПлюс»: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164843/d2350ca6a23ee53d8cf9bdb97c53618971f882f0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164843/d2350ca6a23ee53d8cf9bdb97c53618971f882f0) (дата обращения: 18.05.2016).

12. <https://offshorewealth.info/deofshorization/crs-signed-101-countries-also-panama/>.

## INTERNATIONAL REGULATION OF STRUGGLE AGAINST CRIMES IN THE FIELD OF BANKING SECRECY PROTECTION

*A.M. Stolpovsky*

This article discusses some issues that arise in the course of international cooperation in the field of criminal-law protection of banking secrecy. We examine the existing normative legal acts of the Russian Federation and of foreign countries, international treaties in the field of protection of confidential information. Legal analysis is provided of the main provisions of the legal acts in the area of banking secrecy protection, some conclusions regarding the applicability of international law within the domestic legal framework are made. Particular attention is given to the dynamics of the foreign legislation in the field of the protection of banking secrecy. The question about the possibility of using the US law «Foreign Account Tax Compliance Act» in Russia is discussed.

*Keywords:* bank secret, classified information, FATCA, legalization, crime, protection, convention, intergovernmental agreements.

### *References*

1. Karataev M.V. Novyj format predstavleniya informacii po voprosam POD/FT // Vnutrennij kontrol' v kreditnoj organizacii. 2014. № 1.

2. Oficial'nyj sajt Organizacii Ob"edinennyh Nacij [Ehlektronnyj resurs]. URL: [http://www.un.org/documents/decl\\_conv/conventions/orgcrime.shtml](http://www.un.org/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml) (data obrashcheniya: 28.05.2016).

3. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/terfin.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/terfin.shtml) (data obrashcheniya: 28.05.2016).

4. URL: [http://eurasiangroup.org/ru/restricted/strasburg\\_conv.pdf](http://eurasiangroup.org/ru/restricted/strasburg_conv.pdf) (data obrashcheniya: 29.05.2016).

5. Oficial'nyj sajt Pravitel'stva SSHa [Ehlektronnyj resurs]. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ147/pdf/PLAW-111publ147.pdf#page=27>.

6. URL: [http://polpred.com/?ns=1&ns\\_id=583885&searchtext=fatca](http://polpred.com/?ns=1&ns_id=583885&searchtext=fatca).

7. Informacionnyj portal «Banki.ru» [Ehlektronnyj resurs]. Panama: more, pal'my, nalogovyy raj: sajt. URL: <http://www.banki.ru/news/bankpress/?id=8834561> (data obrashcheniya: 27.05.2016).

8. URL: <http://fatca.ru/mezhpravitelstvennye-soglaseniya-fatca>.

9. Pis'mo Minfina RF ot 24 aprelya 2012 g. № 03-08-07 O primenении prinyatogo v SSHa Zakona o nalogooblozhenii inostrannyh schetov // Informacionnyj resurs GARANT.RU: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70072196/#ixzz4AEs4hYsk>.

10. Informacionnyj portal «Banki.ru» [Ehlektronnyj resurs] // FATCA: zasada ot «dyadyushki Sehma»: sajt. URL: <http://www.banki.ru/news/daytheme/?id=6550102> (data obrashcheniya: 18.05.2016).

11. Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 g. № 173-FZ (red. ot 30.12.2015) «Ob osobennostyah osushchestvleniya finansovyh operacij s inostrannymi grazhdanami i yuridicheskimi licami, o vnesenii izmenenij v Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah i priznanii utrativshimi silu ot del'nyh polozhenij zakonodatel'nyh aktov Rossijskoj Federacii» // Informacionnyj resurs «Konsul'tantPlyus»: URL:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164843/d2350ca6a23ee53d8cf9bdb97c53618971f882f0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164843/d2350ca6a23ee53d8cf9bdb97c53618971f882f0) (data obrashcheniya: 18.05.2016).

12. <https://offshorewealth.info/deofshorization/crs->

signed-101-countries-also-panama/.