

*Гамбаров Г. Д.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедри міжнародного права
Бакінського державного університета*

РОЛЬ МАНИВЭЛ КАК ОРГАНА СОВЕТА ЕВРОПЫ В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОТМЫВАНИЮ «ГРЯЗНЫХ» ДЕНЕГ

Аннотация. Статья посвящена характеристике особенностей и роли МАНИВЭЛ как институционального механизма международно-правового сотрудничества государств в сфере противодействия отмыванию «грязных» денег.

Ключевые слова: МАНИВЭЛ, Совет Европы, сотрудничество государств, отмывание «грязных денег», региональное сотрудничество.

Постановка проблемы. Создание конвенционных механизмов сотрудничества не означает эффективности реализации их норм на практике по причине возможных различий в уровне имплементации договорных норм и наличия особенностей в национальном подходе к регулированию соответствующих правоотношений. Именно поэтому Совет Европы инициировал создание необходимого институционального механизма сотрудничества по вопросам борьбы с отмыванием «грязных» денег. Его основой стал Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег (далее – МАНИВЭЛ). О важной роли соответствующего органа Совета Европы свидетельствует позитивная оценка его деятельности со стороны экс-Генерального секретаря этой организации Т. Дэвиса. Он засвидетельствовал то, что деятельность МАНИВЭЛ приводит к тому, что необходимые конвенции ратифицируются; законы и процедуры принимаются; создаются подразделения финансовой разведки для анализа отчетов о подозрительной деятельности от банков и других финансовых учреждений, которые до того не существовали как отдельные структурные единицы [1].

Анализ существующих работ, международно-правового сотрудничества по вопросам противодействия отмыванию «грязных» денег указывает на недостаточное внимание, уделяемое как иностранными, так и отечественными исследователями (Р. Крикер, В. Коваленко, С. Дмитров, А. Ежов и др.) освещению специфических черт и роли МАНИВЭЛ в системе международно-правового сотрудничества по соответствующим вопросам.

Целью статьи является характеристика МАНИВЭЛ как инструмента институционального сотрудничества государств в системе международно-правового противодействия отмыванию «грязных» денег.

Изложение основного материала исследования. МАНИВЭЛ был создан в 1997 г. вследствие реорганизации и переименования созданного ранее в рамках Комитета Министров Совета Европы Избранного комитета экспертов для оценки мер по противодействию отмыванию «грязных» денег (PC-R-EV) [2, с. 102; 3]. На сегодняшний день МАНИВЭЛ имеет статус постоянного мониторингового органа Совета Европы и статус ассоциированного члена ФАТФ. Связь с ФАТФ явля-

ется неслучайной. По мнению П. Шарек-Мейсон, именно ограниченный состав членов ФАТФ детерминировал возникновение потребности во включении тех, кто не был членом ФАТФ, особенно стран Центральной и Восточной Европы, в отдельную мониторинговую систему в рамках Совета Европы, что, в свою очередь, привело к созданию МАНИВЭЛ [4, с. 39–40].

Перед МАНИВЭЛ поставлены две основные цели согласно ст. 1 его Статута [5]:

1) оценка соблюдения основных международных стандартов по противодействию отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма и эффективности их имплементации в сочетании с возможностью принятия рекомендаций компетентным органам в отношении необходимых изменений к их национальным системам;

2) усовершенствование возможностей национальных компетентных органов в целях более эффективного противодействия отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма с помощью проведения процедур взаимного оценивания, мониторинга (peer review) и регулярного надзора за выполнением ранее принятых мер.

Такие широкие цели определяют следующие направления деятельности МАНИВЭЛ [3]: 1) проведение оценки соблюдения основных международных стандартов в нормативном, финансовом и правоохранительном секторах через мониторинговый процесс; 2) разработка рекомендаций в отношении повышения эффективности внутригосударственных мер по противодействию отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма, а также в отношении усовершенствования возможностей международного сотрудничества в соответствующей сфере; 3) проведение исследований по тематической типологизации методов, тенденций и техник отмывания «грязных» денег и финансирования терроризма и разработка докладов по соответствующим вопросам, в т. ч. и проблемным аспектам; 4) проведение других исследований по вопросам, связанным с отмыванием «грязных» денег и финансированием терроризма, включая горизонтальные отчеты о прогрессе государств по результатам каждого раунда оценивания в отношении обеспечения соответствия международным стандартам; 5) осуществление деятельности, направленной на повышение внимания к существующим инициативам по противодействию отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма; 6) разработка рекомендаций для принятия Советом Министров Совета Европы, которые могли бы усовершенствовать механизм противодействию отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма (после проведения консультаций с Европейским комитетом по проблемам преступности); 7) активное участие в противодействии отмыванию «грязных» денег и финансирова-

нию терроризма путем тесного сотрудничества с другими участвующими субъектами, в частности ФАТФ, МВФ, Мировым банком, ООН, ЕС и региональными объединениями по типу ФАТФ.

Одним из важнейших инструментов МАНИВЭЛ является механизм оценивания уровня соблюдения установленных стандартов противодействия отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма. Такие стандарты закреплены в следующих международно-правовых документах: 1) Сорок рекомендаций ФАТФ по отмыванию «грязных» денег и Девять специальных рекомендаций ФАТФ по финансированию терроризма; 2) Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20.12.1988; 3) Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15.11.2000; 4) Конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма от 09.12.1999; 5) Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2005/60/ЕС от 26.10.2005 о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания преступных доходов и финансирования терроризма; 6) Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 08.11.1990 (ETS № 141) (далее – Страсбургская конвенция).

В рамках МАНИВЭЛ проводится уже пятый раунд процесса оценивания участвующих в таком механизме государств (2015–2021 гг.). Сам процесс оценивания предполагает прохождение трех ключевых этапов [6]:

I. Вначале государству высылают опросник с установленным периодом в три месяца для предоставления соответствующих ответов. Далее создается группа оценивания (assessment team) с целью проведения работы относительно обоснованности и аргументированности ответов государства. С этого эксперты выезжают в соответствующее государство, где проводятся беседы с представителями министерств (таких как министерство финансов, внутренних дел и т. д.), правоохранительных и контролирующих органов (органы финансовой разведки, таможенные органы и т. д.), а также специализированных органов в финансовом секторе (органы по выдаче лицензий на предоставление финансовых услуг и т. д.) и учреждений, объединяющих лиц, имеющих профессию, не связанную с финансовой деятельностью (нотариусы, торговцы драгоценностями и др.). Они собирают необходимую информацию и потом отправляют свои наброски в Секретариат МАНИВЭЛ. На их основании Секретариат МАНИВЭЛ готовит проект первого доклада по конкретному государству, после чего он направляется соответствующему государству, у которого есть четыре недели на подготовку своих комментариев. С учетом предоставленных комментариев как государства, так и группы оценивания Секретариат МАНИВЭЛ разрабатывает второй проект доклада по конкретному государству. С целью его обсуждения проводятся встреча между представителями самого государства и группы оценивания, по результатам которой определяется необходимость внесения изменений в подготовленный доклад, который и направляется на утверждение на пленарном заседании членов МАНИВЭЛ.

II. Через два с половиной года после принятия упомянутого доклада государство обязано подать отчет о проделанной работе и достигнутом прогрессе Секретариату МАНИВЭЛ. После проведения консультаций с лицами, проводившими первоначальное оценивание (если это возможно), и представителями академической среды Секретариат готовит окончательный доклад. Он направляется для утверждения на пленарном заседании членов МАНИВЭЛ, по результатам которого может быть

принято решение о включении государства в список тех, которые подпадают под процедуры регулярной подачи отчетов или усиленную процедуру. В последнем случае срок для подготовки к следующему докладу сокращается.

III. По истечению как минимум семи лет после принятия на пленарном заседании МАНИВЭЛ первоначального общего доклада по конкретной стране с целью обновления информации о существующем в государстве режиме противодействия отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма инициируется подготовка для проведения необходимых мер в отношении оценки достигнутого прогресса. Такие меры предполагают краткосрочный визит в государство, подлежащее процедуре оценивания, небольшой группы экспертов, которая и готовит при поддержке Секретариата МАНИВЭЛ доклад о достигнутом прогрессе на пленарном заседании членов МАНИВЭЛ.

Если государство не проводит необходимую работу для устранения выявленных проблемных аспектов в ее национальном механизме противодействия отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма, то МАНИВЭЛ может принимать формальное публичное обращение (formal public statement), содержащее информацию о невыполнении требуемых стандартов и призыв принимать во внимание риски, связанные с этим для других участников глобальной сети противодействия отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма. Кроме того, возможным является также обращение к Контрольной группе ФАТФ по вопросам международного сотрудничества (ICRG) при установлении соответствия необходимым критериям.

Несмотря на наличие тесных связей с ФАТФ, МАНИВЭЛ предполагает более широкий формат сотрудничества, наделенный некоторыми характерными чертами, к числу которых можно отнести следующие:

1. В отличие от ФАТФ, МАНИВЭЛ а) предполагает необходимость соблюдения более широкого набора стандартов; б) не предполагает возможности приостановления членства в случае несоблюдения установленных стандартов [7, с. 174–175].

Членство в МАНИВЭЛ требует соблюдения не только тех стандартов, которые являются аналогичными к стандартам ФАТФ, но и таких региональных стандартов, как Страсбургская конвенция и даже Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2005/60/ЕС от 26.10.2005 о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания преступных доходов и финансирования терроризма. По мнению Р. Кикера и М. Моестла, основные международные стандарты, которые формируют основу для процедуры оценки и мониторинга соблюдения, закреплены именно в Страсбургской конвенции [8, с. 46].

Отсутствие возможности приостановления членства в случае несоблюдения установленных стандартов, как показывает практика, не является критическим для обеспечения эффективности механизма принуждения в рамках МАНИВЭЛ. Примеры Албании и Сан-Марино подтверждают возможность оценки собственных инструментов принуждения МАНИВЭЛ как очень эффективные [8, с. 48].

2. Включение в стандарты МАНИВЭЛ инструментов ЕС указывает на наличие тесного взаимодействия между Советом Европы и ЕС, что способствует усилению регионального механизма сотрудничества по вопросам противодействия отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма.

По мнению В. Митсилегаса, необходимо выделять два аспекта влияния ЕС на деятельность МАНИВЭЛ. Во-первых,

на момент своего создания членство в МАНИВЭЛ имели те государства, которые не были членами ЕС. Во-вторых, стандарты МАНИВЭЛ включают в себя и инструменты ЕС. Как утверждает исследователь, создание специального мониторингового механизма для соответствующих государств служит обеспечению того, что система мониторинга ФАТФ дополняется за счет тех государств, которые не были его членами, но, кроме того, способствует обеспечению соблюдения стандартов ЕС в соответствующей сфере, поскольку стандарты МАНИВЭЛ не ограничиваются инструментами самого Совета Европы.

Такой подход позволяет сделать следующий вывод: Стратегия ЕС в форме сначала импорта международно-правовых норм и затем их экспорта в свои внешние связи, таким образом, не ограничивается только нормами материального уголовного права, но распространяется и на уровень механизмов оценки и мониторинга, что приобретает особенное значение в отношении государств-кандидатов на членство в ЕС, государств, на которые распространяется Европейская политика соседства, а также России [9, с. 384].

3. Стандарты МАНИВЭЛ должны отвечать требованиям механизма Совета Европы по обеспечению прав человека, основой которого является Конвенция о защите прав и основных свобод от 04.11.1950.

Совет Европы как один из элементов глобальной системы защиты прав и свобод человека позиционирует себя как организация, которая является лидером в сфере защиты прав человека на континенте [10]. Одним из наиболее значимых инструментов Совета Европы, определяющим его современную роль, является Конвенция о защите прав и основных свобод от 04.11.1950. Она стала первым международным договором на региональном уровне, трансформировавшим принципы, провозглашенные Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. в конкретные юридические обязательства [11, с. 60].

Вместе с тем задача обеспечения эффективности борьбы с отмыванием «грязных» денег и финансированием терроризма требует нахождения баланса между публичным и частным интересом, что представляется очень сложным. К примеру, эксперты из неправительственных организаций Стейтвотч (Statewatch) и Хьюмен Серьюрити Колектив (Human Security Collective) на основании проведенного ими исследования утверждают, что МАНИВЭЛ в осуществлении своего мандата в отношении обеспечения соблюдения стандартов противодействия отмыванию «грязных» денег и финансированию терроризма не уделяет должного внимания обязательствам, закрепленным в ст. ст. 1, 10 и 11 упомянутой Конвенции о защите прав и основных свобод [12, с. 10].

Выводы. На сегодняшний день МАНИВЭЛ является одним из наиболее ярких примеров эффективного институционального сотрудничества государств по вопросам противодействия отмыванию «грязных» денег на региональном уровне. Такая эффективность в значительной мере обусловлена наличием действенного механизма мониторинга реализации государствами-членами Совета Европы требований международных стандартов по вопросам противодействия отмыванию «грязных» денег. Кроме того, в отличие от других региональных механизмов, МАНИВЭЛ использует более широкий подход к

пониманию соответствующих стандартов, что способствует возложению на государства-члены Совета Европы более широкого комплекса обязанностей, чем это предусмотрено ФАТФ.

Литература:

1. Speech by Terry Davis, Secretary General of the Council of Europe / MONEYVAL 10th anniversary meeting [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Activities/Speech/Terry%20Davis%20speech%2010th.pdf>.
2. Financing Terrorism / Ed. by M. Pieth. – Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 2002. – 220 p.
3. About MONEYVAL / MONEYVAL [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/About/About_MONEYVAL_en.asp.
4. Szarek-Mason P. The European Union's Fight Against Corruption / P. Szarek-Mason. – Cambridge : Cambridge University Press, 2010. – 305 p.
5. Statute of the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL): Resolution CM/Res(2013)13, 9 October 2013 [Electronic resource]. – Mode of access : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/About/CMRes\(2013\)13E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/About/CMRes(2013)13E.pdf).
6. Rules of Procedure for the 5th Round of Mutual Evaluations, MONEYVAL(2014)36 REV1, 17 April 2015 / MONEYVAL [Electronic resource]. – Mode of access : [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/About/MONEYVAL\(2014\)36REV1_ROP5th_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/About/MONEYVAL(2014)36REV1_ROP5th_en.pdf).
7. Gilmore W. Dirty Money / W. Gilmore. – 3rd ed. – Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2004. – 347 p.
8. Kicker R. Standard-setting through monitoring? / R. Kicker, M. Möstl. – Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2012. – 202 p.
9. Mitsilegas V. The EU and the Globalization of Criminal Law / V. Mitsilegas // Cambridge Yearbook of European Legal Studies. 2009–2010 / Ed. by C. Barnard and O. Odudu. – Vol. 12. – Pp. 387–408.
10. About COE / Council of Europe [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.coe.int/en/web/moscow/the-coe/about-coe>.
11. Исакова Г.К. Современность: права и свободы человека / Г.К. Исакова ; Казахский гуманитарный юридический университет. – Семипалатинск : [б.и.], 2003. – 299 с.
12. Countering terrorism or constraining civil society? / Statewatch. – August 2015. – 59 p. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.statewatch.org/news/2015/aug/fatf-countering-terrorism-or-constraining-civil-society.pdf>.

Гамбаров Г. Д. Роль МАНИВЭЛ як органу Ради Європи в міжнародно-правовому механізмі протидії відмиванню «брудних» коштів

Анотація. Стаття присвячена визначенню особливостей і ролі МАНИВЭЛ як інституційного механізму міжнародно-правового співробітництва держав у сфері протидії відмиванню «брудних» коштів.

Ключові слова: МАНИВЭЛ, Рада Європи, співробітництво держав, відмивання «брудних» коштів, регіональне співробітництво.

Gambarov G. Role of MONEYVAL as the body of the Council of Europe in international and legal mechanism of counteracting laundering of dirty money

Summary. The article is devoted to characterization of features and role of MONEYVAL as an institutional mechanism of international and legal anti-money laundering cooperation.

Key words: MONEYVAL, Council of Europe, interstate cooperation, money laundering, regional cooperation.