

Проблематика возврата в российскую экономику активов, выведенных в иностранные юрисдикции

Немцов Юрий Иванович

Руководитель отдела Следственного комитета Российской Федерации (Москва)
Аспирант Московского финансово-юридического университета
nemtsov@sledcom.ru

РЕФЕРАТ

Проблема оттока капитала из российской экономики является серьезной угрозой экономической безопасности России на протяжении последних десятилетий. Получаемые в результате коррупционных преступлений средства выводятся из оборота и оседают в зарубежных странах, лишая нашу страну возможности полноценно развиваться и обеспечивать эффективный рост уровня жизни населения. Объемы выведенных средств колоссальны и составляют по разным оценкам до 1 трлн долл. за последние 20 лет. Перед государством стоит задача не только остановить незаконный отток капитала из национальной экономики, но и вернуть в нее уже выведенные в иностранные юрисдикции средства. В статье проводится краткий анализ проблематики возврата активов из-за рубежа, раскрываются формы и методы работы правоохранительных и иных органов государственной власти по поиску и репатриации имущества, а также делаются выводы о необходимости совершенствования системы экономической безопасности в указанной области.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

бегство капитала, возврат активов, международное сотрудничество, экономическая безопасность

Nemtsov Yu. I.

Recovery of Assets Withdrawn from the Russia's Economy and Hidden in Foreign Jurisdictions

Nemtsov Yury Ivanovich

Head of Department of the Investigative Committee of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
Graduate Student of Moscow Finance and Law University (MFUA), nemtsov@sledcom.ru

ABSTRACT

For two recent decades capital outflow poses a serious threat to the economic security of Russia. The proceeds of corruption are withdrawn from circulation and hidden in foreign countries hindering our state from developing properly and improving living standards of the people. The volume of withdrawn assets is immense and according to various estimates amounts to of US\$ 1 trillion for two decades.

The State should not only halt illegal capital outflow from the national economy but also recover the assets already hidden in foreign jurisdictions. The article provides a brief analysis of the asset recovery from abroad, describes ways and methods the law enforcement and other state authorities use to identify and repatriate assets. It also comes to a conclusion that the state economic security system is to be improved in the concerned area.

KEYWORDS

capital flight, asset recovery, international cooperation, economic security

Важнейшей задачей системы экономической безопасности государства является предотвращение нелегального оттока капитала из национальной экономики за рубеж и его обратного притока, питающего теневой сектор. С интеграцией Российской Федерации в мировую экономическую систему российские активы начали активно перетекать в западные страны, стимулируя их экономическое развитие в ущерб национальной экономике.

Под активами в данном случае нами понимается любое имущество, задействованное в процессе создания ВВП и добавленной стоимости на территории России — денежные средства, ценные бумаги, движимое и недвижимое имущество, права на него, предметы роскоши и искусства, драгоценные металлы и пр. Под выводом капитала мы понимаем его исключение из процесса создания ВВП и добавленной стоимости на территории РФ и выведение его из-под налогообложения в России [1].

Данные по объему выведенных из России средств существенно разнятся. В пояснительной записке к законопроекту об амнистии капиталов, например, указано, что за последние двадцать лет из России выведено от 800 млрд долл. до 1 трлн долл.¹. По оценкам исследовательской организации Global Financial Integrity (GFI), в период с 1994 по 2011 г. отток капитала по сомнительным операциям из России составил 881 млрд долл., при этом объем средств, выведенных без какого-либо оформления, т. е. абсолютно нелегально, составил 211,5 млрд² долл. Центробанк дает следующие цифры: в 2012 г. чистый отток капитала из РФ составил 54,6 млрд долл., в 2013 г. — 62,7 млрд долл., а в 2014 г. — 150 млрд долл.³.

Значительную долю в общем объеме незаконно выводимых из российской экономики средств составляют доходы от преступлений экономической и коррупционной направленности, а также легальные доходы, выводимые за рубеж через нелегальные финансовые схемы. Выведенные средства вкладываются в объекты недвижимого и движимого имущества, ценные бумаги и иные финансовые инструменты, промышленные предприятия, коммерческие проекты, а также криминальный сектор. Немалая доля размещается на счетах в офшорах — государствах и территориях, где зарубежные вкладчики избавлены от необходимости раскрывать источник происхождения денежных средств и декларировать их в стране происхождения. По немецким данным, только на Кипре российскими вкладчиками размещено до 25 млрд долл.⁴.

Часть нелегально выведенных за рубеж средств возвращается в российскую экономику в виде прямых инвестиций. За период 1994–2011 гг. приток нелегального капитала в Россию составил 552,9 млрд долл. (по оценке GFI)⁵. На первом месте среди таких инвесторов находится Кипр — только в 2011 г. из Кипра в Россию поступило 128,8 млрд долл. прямых инвестиций (ВВП самого Кипра состав-

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О неотложных мерах в связи с налоговой амнистией и стимулированием возврата в Российскую Федерацию денежных средств из офшорных территорий и иных государств ближнего и дальнего зарубежья» // Компания «КонсультантПлюс». Официальный сайт: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=123705> (дата обращения: 12.04.2015).

² Dev Kar and Sarah Freitas, Russia: Illicit Financial Flows and the Role of the Underground Economy, February 2013 Washington DC // [Электронный ресурс]. http://www.gfintegrity.org/wpcontent/uploads/2013/02/Russia_Illicit_Financial_Flows_and_the_Role_of_the_Underground_Economy-HighRes.pdf. Систем. требования: Adobe Acrobat Reader (дата обращения: 22.06.2015). С. 13.

³ Russia Seen Weighing Capital Controls If 2015 Outflows Mount // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-16/russia-seen-keeping-option-of-capital-controls-if-outflows-mount> (дата обращения: 20.06.2015).

⁴ Bailing Out Oligarchs: EU Aid for Cyprus A Political Minefield for Merkel, By Markus Dettmer and Christian Reiermann [Электронный ресурс] // Spiegel Online International, 2012. 05 ноября. URL: <http://www.spiegel.de/international/europe/german-intelligence-report-warns-cyprus-not-combating-money-laundering-a-865451.html> (дата обращения: 22.06.2015).

⁵ Russia Hemorrhages at Least US\$211.5 Billion in Illicit Financial Outflows from 1994–2011 -New GFI Study [Электронный ресурс] // Global Financial Integrity, 2013.02 февраля URL: <http://www.gfintegrity.org/press-release/russia-hemorrhages-least-us211-5-billion-illicit-financial-outflows-1994-2011-new-gfi-study/> Систем. требования: Adobe Acrobat Reader (дата обращения: 22.06.2015).

ляет 23 млрд¹ долл.). По мнению аналитиков GFI, эти прямые иностранные инвестиции отражают кругооборот незаконно выведенных из России на Кипр средств.

Через обратное инвестирование происходит не только легализация незаконно выведенного за рубеж капитала, но и повторный вывод произведенной им на территории России прибыли от «иностраных» инвестпроектов с его участием. Нельзя при этом забывать и про криминальный сектор теневой экономики, которая не только продуцирует нелегальный капитал, но и питается его притоком — в период с 1999 по 2007 гг. теневой сектор, по данным GFI, составил в среднем 46% от ВВП России² (43,8% — по данным Мирового банка³).

Незаконный отток капитала за рубеж представляет собой серьезную угрозу экономической безопасности Российской Федерации — системную проблему, решение которой позволит сократить дефицит капитала, оздоровить экономическую ситуацию в целом, повысить темпы роста экономики. Перед государством стоит задача не только по прекращению оттока активов, но и их репатриации, как системными политико-экономическими мерами (путем создания благоприятных условий для использования капитала внутри страны), так и через принудительный возврат в результате деятельности правоохранительных и иных органов государственной власти.

Возврат активов в национальную экономику является многоплановой задачей и состоит из ряда этапов: розыск актива; обеспечение его сохранности и управление им; обеспечение исполнения постановления суда о конфискации имущества; репатриация актива в российскую юрисдикцию; выплата ущерба потерпевшим и/или реинтеграция актива в российскую экономику. Помимо традиционных методов и средств поиска имущества за рубежом у следственных органов имеется возможность получения информации из открытых источников.

Например, по информации американского издания Daily News Ж. Буллах, супруга бывшего министра финансов Московской области А. В. Кузнецова (фигуранта уголовного дела, находящегося в производстве Следственного комитета Российской Федерации), владеет двумя особняками на фешенебельном курорте Хэмптонс под Нью-Йорком, площадью 800 м² (29 млн долл.) и 325 м² (22 млн долл.)⁴, квартирой в Лондоне (7,3 млн долл.), и др. активами. По данным Международного консорциума журналистских расследований ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists), в 2006–2007 гг. в швейцарском банке HSCB имелось 740 счетов российских клиентов, которые скрывали свои доходы от налоговых органов, на сумму 1,8 млрд долл. В списке фигурируют бывший член правительства Е. Скрынник, а также депутаты Госдумы, бизнесмены, спортсмены и чиновники⁵.

¹ Dev Kar and Sarah Freitas, Russia: Illicit Financial Flows and the Role of the Underground Economy, February 2013 Washington DC // [Электронный ресурс]. URL: http://www.gfintegrity.org/wpcontent/uploads/2013/02/Russia_Illicit_Financial_Flows_and_the_Role_of_the_Underground_Economy-HighRes.pdf. Систем. требования: Adobe Acrobat Reader (дата обращения: 22.06.2015). С. 40.

² Там же. С. 26.

³ Schneider F. Buehn A. Montenegro C. E. Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007. World Bank Policy Research Working Paper WPS5356. Washington DC: The World, 2010. С. 23. [Электронный ресурс] Систем. требования: Adobe Acrobat Reader (дата обращения: 22.06.2015).

⁴ Embattled socialite Janna Bullock lists pair of Hamptons homes for \$51m [Электронный ресурс] // Daily News. 2014. 20 ноября. URL: <http://www.nydailynews.com/life-style/real-estate/janna-bullock-lists-pair-hamptons-homes-51m-article-1.2018236> (дата обращения: 22.06.2015).

⁵ Banking Giant HSBC Sheltered Murky Cash Linked to Dictators and Arms Dealers [Электронный ресурс]. // The International Consortium of Investigative Journalists. 2015. 08 февраля. URL: <http://www.icij.org/project/swiss-leaks/banking-giant-hsbc-sheltered-murky-cash-linked-dictators-and-arms-dealers> (дата обращения: 22.06.2015).

После установления выведенного имущества необходимо обеспечить его сохранность во избежание растраты, вывода в другие страны или уничтожения. Перед судом должно быть инициировано ходатайство о наложении ограничения на право распоряжения имуществом путем вынесения решения об его аресте. После того как сохранность активов гарантирована обеспечительными мерами, необходимо обеспечить их безопасность и сохранение стоимости до конфискации. Такое имущество, как, например, автомобили, яхты, недвижимость требуют постоянного контроля и управления. Под управлением понимается обеспечение функционирования объекта движимого или недвижимого имущества (уплата налогов, коммунальных платежей, расходов на содержание, охрану, портовые сборы и т. д.). Важно иметь в виду, что управление активами подразумевает дополнительные финансовые затраты, иногда значительные.

После вынесения российским судом приговора, предусматривающего конфискации имущества, необходимо обеспечить его исполнение на территории другого государства. На сегодняшний день обеспечить прямое исполнение решения российского суда на зарубежной территории невозможно в силу отсутствия соответствующих международных договоров. Иностранный суд должен вынести свое решение об аресте и конфискации имущества на основании полученного установленным порядком решения российского суда.

В этой связи необходимо затронуть опыт деятельности по международному поиску и возврату активов. Борьба с легализацией полученных преступным путем средств ведется ведущими западными странами уже несколько десятилетий. Созданы правовые конструкции и механизмы, позволяющие успешно отслеживать, арестовывать и возвращать похищенные в результате коррупции активы. Подписан ряд профильных конвенций, например, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., Конвенция ООН против коррупции 2003 г., Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., Конвенция Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. и т. д. В системе розыска и возврата имущества задействован ряд международных организаций и образований — Интерпол (Инициатива по возврату похищенных активов (StAR)), ГРЕКО, FATF, CARIN, Группа «Эгмонт» и т. д.

Западные государства, уделяющие большое внимание борьбе с отмытием доходов, постоянно совершенствуют систему противодействия притоку незаконного капитала. В 2010 г., например, в Испании принят закон о «проверке происхождения капиталов иностранцев», что позволяет на государственном уровне контролировать приобретение иностранными гражданами испанского имущества. В большинстве западных государств существуют специализированные ведомства или подразделения по поиску, управлению и конфискации имущества. Например, в 2010 г. в Минюсте США сформировано отделение по конфискации активов, в которое вошли следователи, юристы и финансовые аналитики, которые обеспечивают расследование и судебные разбирательства¹.

Решением Совета ЕС 2007/845/JHA от 06.12.2007 в каждой стране Евросоюза создаются Офисы по возврату активов (Asset Recovery Office — ARO), которые должны обеспечивать взаимодействие в рамках Евросоюза в области поиска и ре-

¹ Механизмы и процедуры возвращения активов в США: практическое руководство для международного сотрудничества: Учебное пособие, Министерство юстиции США, отдел уголовного права, отделение конфискации активов и борьбы с легализацией незаконных доходов. Государственный Департамент США, Вашингтон, 2012. С. 6. [Электронный ресурс] // The Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) URL: [http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/US-Asset-Recovery-Tools-\(Russian\).pdf](http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/US-Asset-Recovery-Tools-(Russian).pdf) Систем. требования: Adobe Acrobat Reader (дата обращения: 23.06.2015).

патриации преступно нажитого имущества¹. Повсеместной практикой за рубежом является выплата комиссионного вознаграждения подразделению или ведомству, обеспечившему поиск и конфискацию активов, что дополнительно стимулирует сотрудников на принятие активных мер по розыску активов, их аресту и конфискации. В ряде стран соглашение о разделе активов подписывается еще до начала процесса конфискации имущества и его передачи другому государству. Методическое пособие Всемирного банка «Руководство по возврату активов», в частности, указывает: общая сумма возврата может быть уменьшена, чтобы компенсировать запрашиваемому государству затраты на наложение запрета на пользование, сохранение и передачу конфискованного имущества, а также юридические издержки и расходы на проживание заявителя [2].

Процесс поиска и возврата из-за рубежа имущества является сложной задачей — репатриация активов сопряжена со значительными трудностями, в силу чего объемы возвращенных средств пока незначительны. По сведениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации, за 2012–2014 гг. из стран Западной Европы в Россию возвращено около 25 млрд руб.², что составляло на тот момент около 500 млн долл. Приходится констатировать, что имеющиеся в настоящее время в России правовые и структурные механизмы по розыску, конфискации и обращению в доход государства выведенных активов не обеспечивают решение поставленной перед государственными органами задачи.

Существует ряд пробелов правового характера — в российском законодательстве пока отсутствуют нормы, регулирующие процесс репатриации имущества из-за рубежа. Например, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации не регламентирует процедуру конфискации за пределами государства. У России не имеется двусторонних договоров с зарубежными странами о прямом действии судебных решений о конфискации на территории иностранного государства. Не отработана судебная практика по наложению ареста на имущество за рубежом — имеются случаи отказа российских судей выносить такое решение по ходатайству следователя на основании его «экстерриториальности». Затрудняет процесс конфискации и отсутствие института уголовной ответственности юридических лиц.

К существенным недочетам российской правовой системы можно отнести как отсутствие достаточных правосудных мер по обеспечению конфискации преступно нажитого имущества, так и ограниченность самого института конфискации, основанного на стоимостно-ориентированных принципах. Российская система экономической безопасности характеризуется отсутствием как алгоритмов взаимодействия отдельных ведомств, так и единого центра управления их деятельностью. В процессе возврата правоохранительные и судебные органы, финансовые институты, органы государственной власти обеспечивают решение отдельных задач, в границах своих полномочий и возможностей, однако система общего управления этими процессами в России отсутствует. Органы внутренних дел и безопасности, следственные и налоговые органы, прокуратура, судебная система, служба обеспечения исполнения судебных решений, финансово-экономические структуры, органы законодательной власти и научно-исследовательские учреждения не объединены единым замыслом и не нацелены на комплексное решение общей задачи.

¹ Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime. Official Journal of the European Union. English Edition. Volume 50. 18.12.2007 [Электронный ресурс]. // URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2007.332.01.0103.01.ENG (дата обращения: 23.06.2015).

² ГП: десятки миллиардов рублей возвращены в Россию из Западной Европы // РИА Новости. 2014. 01 октября. [Электронный ресурс]. // URL: <http://ria.ru/economy/20141001/1026390612.html> (дата обращения: 23.06.2015).

Генеральная прокуратура Российской Федерации, несмотря на положения закона об органах прокуратуры, наделяющего ее функциями по координации борьбы с преступностью¹, не имеет законодательной основы не только для управления системой возврата активов, но и для обеспечения коммуникации между всеми ее элементами. Разобщенность составляющих является одним из ключевых недостатков российской системы экономической безопасности в целом и в области поиска и возврата выведенного за рубеж имущества в частности. Как представляется, для решения задачи по возврату выведенных активов необходимо, прежде всего, внести изменения в российское законодательство с целью регламентирования процесса конфискации имущества за рубежом. Крайне важно сосредоточить вопросы обеспечения возврата имущества в отдельном ведомстве, наделив его координирующими полномочиями, или создать в системе российских госорганов новый специализированный орган.

Недостатки российской системы обеспечения возврата из-за рубежа незаконно выведенного имущества свидетельствуют об отсутствии концептуального понимания на уровне государства принципов ее построения и работы. Несмотря на поставленные перед российскими ведомствами задачи, их решение не является пока возможным в силу описанных выше причин. Размеры незаконно выводимых из России активов и возвращаемых в российскую экономику средств пока несопоставимы. Вместе с тем российская система поиска и возврата выведенных за рубеж активов обладает достаточным потенциалом и при условии пересмотра принципов ее функционирования способна обеспечить обратный приток незаконно выведенного капитала в российскую экономику.

Литература

1. Сулакшин С. С., Виллисов М. В., Аверков В. В. и др. Отток капитала из России: проблемы и решения // *Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования*. Вып. 26. М. : Научный эксперт, 2013.
2. Брюн Ж.-П., Грей Л., Стивенсон К. и др. Руководство по возврату активов для специалистов-практиков. (Сер. «Библиотека Всемирного банка»). М. : Альпина Паблишер, 2012.

References

1. Sulakshin S. S., Vilisov M. V., Averkov V. V. *Capital Flight from Russia: Problems and Solutions* [Отток капитала из России: проблемы и решения] // *Research Papers of the Center for Problematic Analysis and Governance Project Management* [Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования]. Issue 26. M. : Science Expert [Nauchnyi ekspert], 2013. (rus)
2. Jean-Pierre Brun, Larissa Gray, Clive Scott, Kevin M. Stephenson. *Asset Recovery. Handbook A Guide for Practitioners* (World Bank Library) [Руководство по возврату активов для специалистов-практиков (Серия «Библиотека Всемирного банка»)]. M. : Alpina Publishers, 2012. (rus)

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Ст. 2 // *Российская газета*. 1995. 25 ноября.