

ЧТО ТАКОЕ ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ФИНАНСОВ –
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ФИНАНСОВОМУ МОНИТОРИНГУ
Виктор Алексеевич Зубков

В настоящее время особую актуальность приобрела проблема борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем.

Отмывание денег приобрело такие масштабы, что может служить источником финансовых и экономических потрясений для любого государства и даже отдельных регионов мира.

Поэтому в развитых странах борьба с отмыванием денег выделена в качестве отдельного направления в рамках общей концепции мер по противодействию международной организованной преступности. В большинстве развитых стран мира создана законодательная база для судебного преследования лиц, виновных в отмывании преступных доходов, отработана система мероприятий по конфискации доходов, полученных преступным путем, в том числе четко регламентируются меры по борьбе с отмыванием денег, механизм взаимодействия национальных правоохранительных и контролирующих органов, связанный с реализацией данных мер, а также соответствующее ограничение банковской и коммерческой тайны.

Система мер противодействия отмыванию денег в этих странах базируется на следующих основных принципах:

1. Устанавливается минимальный уровень валютной операции, после которого все операции подобного рода подлежат регистрации банковским (или другим финансовым) учреждением с целью возможной последующей проверки.
2. Разрабатывается и вводится в действие перечень признаков, которые позволяют определить, относится ли осуществляемая валютная операция к числу тех, которые проводятся в целях отмывания денег.

3. Ответственность за информирование правоохранительных и контролирующих органов возлагается на сотрудников банковских (или других финансовых) учреждений, через которые осуществляются финансовые операции.

4. Правительства указанных стран уполномочивают один из органов исполнительной власти правом координации деятельности всех правоохранительных и контролирующих органов страны в области борьбы с отмыванием денег.

Подобные органы были созданы в США (U.S. Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) – Организация США по борьбе с финансовыми преступлениями, ФинСЕН США), Великобритании (The Financial Intelligence Unit of the National Criminal Intelligence Service (NCIS) – Подразделение финансовой разведки в составе Национальной службы криминальной разведки – НСИС), Франции (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers Clandestins (TRACFIN) – Группа по расследованию незаконных финансовых операций – Тракфин), Бельгии (Cellule de Traitement des Informations Financieres (CTIF) – Группа обработки финансовой информации – СТИФ), Австралии (АУСТРАК). В международной практике такие органы получили название «Подразделения финансовой разведки» (ПФР). Данное определение было принято на пленарной встрече Группы Эгмонт в Риме в ноябре 1996 года. В соответствии с утвержденным определением подразделение финансовой разведки представляет собой центральный национальный орган, ответственный за сбор, анализ и передачу другим компетентным органам информации о выявленных фактах финансовых нарушений: а) касающихся подозрительных доходов преступного происхождения или б) несоблюдения государственного законодательства или инструкций в целях противодействия отмыванию денег.

Целью такого определения ПФР являлось придание особого статуса для Группы Эгмонт, отличающегося от других международных организаций, связанных с борьбой с отмыванием денег. Имелось в виду, что это определение должно быть достаточно специфическим, чтобы дать описание этих служб, отличных от других государственных органов. Тем не менее это определение должно было быть достаточно общим, с учетом многих различий, выявленных в странах, создающих подразделения по борьбе с финансовыми нарушениями.

Это определение также не делает акцента ни на одну из существующих организаций, заступающих особого внимания (например, полицейские, судебные, исполнительные или регулирующие органы). С момента принятия определения оно является стандартным (типовым) для вновь создающихся служб, которые должны соответствовать его требованиям.

Результатом деятельности ПФР, как правило, являются стратегические и тактические аналитические отчеты. С помощью стратегического анализа специалисты подразделений изучают новейшие тенденции в методах отмывания денег, направления финансовых потоков, проходящих через национальные центральные банки, маршруты денежных переводов и те финансовые операции, которые могут быть использованы в целях отмывания денег. На основе такого анализа экспертами ПФР разрабатываются рекомендации по совершенствованию национальных законодательств по борьбе с отмыванием денег.

Это позволяет предоставлять в адрес национальных правоохранительных органов информацию, необходимую для выявления потенциальных преступлений и преступников, а также сведения, дающие возможность осуществить арест и конфискацию доходов, полученных преступным путем. Тактические аналитические отчеты способствуют экономии ресурсов и повышению эффективности работы правоохранительных органов.

Несмотря на то, что ПФР были созданы в нескольких государствах в начале 90-х годов, их создание вначале рассматривалось как изолированное явление, имеющее отношение к специфическим потребностям создавших их государств. Начиная с 1995 года несколько ПФР стали работать вместе в неформальной организации, известной как Группа Эгмонт. Эта международная организация получила такое название, поскольку ее первое заседание проводилось во дворце Эгмонт-Аренберг в Брюсселе. Целью работы этой группы является создание форума для ПФР, который будет оказывать поддержку национальным программам по борьбе с отмыванием денег. Такая поддержка включает расширение и систематизацию обмена оперативной финансовой информацией, повышение квали-



фикации сотрудников таких организаций, содействие развитию каналов связи между различными ПФР путем применения новых технологий. В настоящее время в Группу Эгмонт входят 58 государств.

Среди международных организаций, занимающихся борьбой с отмыванием денег, в силу своего международного влияния выделяется Международная группа по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), которая была создана странами «большой семерки» в июле 1989 года с целью разработки мер по борьбе с отмыванием денег.

Основной целью ФАТФ является содействие сотрудничеству государств в области борьбы с незаконными финансовыми операциями, и прежде всего с отмыванием доходов, полученных преступным путем. В настоящее время в рамках ФАТФ осуществляют сотрудничество 29 государств: Аргентина, Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Гонконг (Китай), Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Люксембург, Мексика, Королевство Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Сингапур, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и США. Членами ФАТФ являются также две международные организации: Европейская комиссия и Совет по сотрудничеству стран Персидского залива.

Среди важнейших задач ФАТФ:

1. Выработка рекомендаций в области борьбы с отмыванием денег.

Так, в феврале 1990 года ФАТФ были разработаны и предложены на рассмотрение всех заинтересованных стран «40 Рекомендаций по борьбе с отмыванием денег», которые являются конкретными предложениями по совершенствованию государствами-участниками своих законодательных систем и финансовых структур. Данные рекомендации направлены на повышение эффективности совместной борьбы государств с отмыванием денег, а также на укрепление международного сотрудничества в этой области.

В июне 1996 года эти рекомендации были пересмотрены с целью их адаптации к меняющимся мировым тенденциям в области отмывания денег, а также к динамике технологического прогресса в сфере финансовых услуг. После публикации 40 Рекомендаций в 1990 году это была первая попытка их модернизации.

Основные изменения в 40 Рекомендациях касаются следующих моментов:

- распространение на правонарушения, по своему составу связанные с отмыванием денег, степени ответственности, полагающейся за совершение тяжких преступлений, не считая ответственности за совершение отмывания;
- обязанность финансовых учреждений информировать компетентные органы о совершении подозрительных операций;
- включение в число объектов мер противодействия отмыванию денег нефинансовых видов предпринимательства;
- сосредоточение внимания на вопросах взаимосвязи между отмыванием денег и развитием технологий электронных расчетов;
- новое заявление в пользу более эффективных методов расследования как при отслеживании преступных доходов «уличного» происхождения, так и в отношении крупных объектов уголовного преследования.

Выполнение указанных рекомендаций странами – членами ФАТФ дает возможность создать унифицированную систему взаимодействия, позволяющую эффективно решать вопросы противодействия отмыванию денег как в отдельных странах, так и в международном масштабе.

2. Проведение контрольных проверок в странах – участницах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на предмет соответствия рекомендациям ФАТФ национальных законодательств и действующей практики в области борьбы с отмыванием денег.

3. Изучение ситуации в не входящих в состав ОЭСР странах, активно используемых международной организованной преступностью для отмывания преступных доходов.

4. Организация и проведение на регулярной основе в различных странах мира конференций, симпозиумов и семинаров по финансовым, юридическим и законодательным проблемам.

Существуют обязательные условия приема в ФАТФ:

- Страна должна быть готова к принятию следующих мер:



- 1) в разумный срок реализовать рекомендации ФАТФ;
- 2) ежегодно проводить самооценку и 2 раунда взаимных оценок.

– Страна должна быть полноценным членом регионального органа, подобного ФАТФ, или быть готовой сотрудничать с ФАТФ при создании такого органа в регионе, где он отсутствует.

– Страна должна быть важной со стратегической точки зрения.

– Страна должна квалифицировать отмывание доходов, полученных от торговли наркотиками или другими преступными способами, как уголовное правонарушение.

– Для финансовых учреждений страны необходимо ввести обязательное правило идентификации личности клиентов и направления отчетов о необычных или подозрительных операциях.

ФАТФ работает в тесном контакте с международными и региональными организациями, занимающимися борьбой с отмыванием денег. На различных встречах, проводимых ФАТФ, присутствовали представители Азиатско-Тихоокеанской группы по борьбе с отмыванием денег, Рабочей группы стран Карибского бассейна по борьбе с отмыванием денег, Совета Европы, Международного валютного фонда, Интерпола и других организаций.

Необходимо отметить, что при Совете Европы функционирует Специальный комитет экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег (PC-R-EV). Эта международная организация была создана в сентябре 1997 года Комитетом министров Совета Европы с целью проведения самооценки и взаимной оценки мер по борьбе с отмыванием денег, реализованных в странах, которые входят в Совет Европы, но не являются членами ФАТФ. Специальный комитет экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег является подкомитетом Европейского комитета по проблемам преступности Совета Европы.

В последние годы в России проблеме борьбы с отмыванием доходов, полученных преступным путем, уделяется все больше внимания. Президентом, Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации с привлечением федеральных органов исполнительной власти был предпринят ряд первоочередных мер по созданию и укреплению общегосударственной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Федеральным законом от 28 мая текущего года была ратифицирована «Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» (Страсбургская конвенция), принятая государствами – членами Совета Европы 8 ноября 1990 года.

7 августа текущего года был подписан Федеральный закон № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», направленный на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия отмыванию «грязных денег».

Законом предусмотрен контроль за подозрительными операциями с денежными средствами и иным имуществом, а также определен перечень мер, направленных на противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем.

Законом установлен круг организаций, предоставляющих информацию о подозрительных операциях в уполномоченный орган. Таковыми у нас являются кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые и лизинговые компании, организации почтовой, телеграфной связи и иные некредитные организации, осуществляющие перевод денежных средств, а также ломбарды. Они, руководствуясь указанным выше законом и разработанными ими в соответствии с рекомендациями Правительства правилами внутреннего контроля, должны будут первыми определить подозрительные операции и направить их для дальнейшей проработки в КФМ России.

Контролироваться будут те операции, которые согласно Закону подлежат обязательному контролю. То есть если сумма операции, на которую она совершается, равна или превышает 600 000 рублей и при этом по своему характеру данная операция относится к одному из видов операций, предусмотренных пунктом 2 статьи 6 Закона.

Например, будут контролироваться операции с денежными средствами в наличной форме, в том числе: приобретение физическим лицом ценных бумаг за наличный расчет, получение физическим лицом денежных средств по чеку на предъявителя, выданному нерезидентом, внесение физическим лицом в уставный (складочный) капитал организации денежных средств в налич-

ной форме; операции по банковским счетам (вкладам), в том числе: открытие вклада (депозита) в пользу третьих лиц с размещением в него денежных средств в наличной форме, перевод денежных средств за границу на счет (во вклад), открытый на анонимного владельца, и поступление денежных средств из-за границы со счета (с вклада), открытого на анонимного владельца.

Подпадут под контроль некоторые операции и сделки в случае, если хотя бы одной из сторон по ним будут физические или юридические лица, имеющие соответственно регистрацию, место жительства или место нахождения в государствах, в отношении которых имеются сведения о незаконном производстве наркотических средств, или в государствах, в которых не предусмотрено раскрытие или представление информации при проведении финансовых операций, а также некоторые сделки с движимым имуществом, в том числе: помещение ценных бумаг, драгоценных металлов и камней или иных ценностей в ломбард, получение или предоставление имущества по договору лизинга, некоторые другие операции и сделки.

Законом также предусмотрены обязанности организаций по осуществлению внутреннего контроля, порядок их взаимодействия с уполномоченным органом. Правила внутреннего контроля организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, должны включать порядок документального фиксирования необходимой информации, порядок обеспечения конфиденциальности информации, квалификационные требования к подготовке и обучению кадров, а также критерии выявления и признаки необычных сделок с учетом особенностей деятельности этой организации.

Организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом в соответствии с правилами внутреннего контроля, обязаны документально фиксировать информацию, полученную в результате применения указанных правил и реализации программ осуществления внутреннего контроля, и сохранять ее конфиденциальный характер.

Основаниями документального фиксирования информации являются: запутанный или необычный характер сделки, не имеющей очевидного экономического смысла или очевидной законной цели; несоответствие сделки целям деятельности организации, установленным учредительными документами этой организации; выявление неоднократного совершения операций или сделок, характер которых дает основание полагать, что целью их осуществления является уклонение от процедур обязательного контроля, предусмотренных настоящим Федеральным законом; иные обстоятельства, дающие основания полагать, что сделки осуществляются в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем.

Разработка правил внутреннего контроля осуществляется с учетом рекомендаций, утверждаемых Правительством Российской Федерации, а для кредитных организаций – Центральным банком Российской Федерации.

Отдельной главой Закона определены базовые положения об уполномоченном органе, в дальнейшем раскрытые в Указе Президента Российской Федерации «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 1 ноября текущего года (далее – Указ). В соответствии с Указом создан Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России), подотчетный Министерству финансов Российской Федерации.

КФМ России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Деятельностью КФМ России руководит его Председатель, являющийся одновременно первым заместителем Министра финансов Российской Федерации.

КФМ России будет состоять из центрального аппарата и территориальных органов. Основными задачами КФМ России являются:

- сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;



– направление соответствующей информации в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция, сделка связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем. В международной сфере деятельность КФМ России нацелена на решение следующих основных задач:

- осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;
- представление Российской Федерации в международных организациях по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Хотелось бы отметить, что КФМ России намерен принять активное участие в осуществлении мер по вступлению Российской Федерации в ФАТФ и подключению к деятельности международной Группы Эгмонт.

В соответствии с «Положением о Комитете Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России)», которое в настоящее время находится на утверждении Правительства, Комитету в целях осуществления своих функций предоставляется право:

- осуществлять в установленном порядке контроль за операциями с денежными средствами или иным имуществом в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- осуществлять контроль за соблюдением организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» в части фиксирования, хранения и представления информации об операциях, подлежащих обязательному контролю;
- запрашивать и получать в установленном порядке от федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Центрального банка Российской Федерации, организаций и должностных лиц материалы, в том числе информационно-аналитического характера, необходимые для решения вопросов, входящих в его компетенцию;
- проверять полученную в установленном порядке информацию в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- направлять полученную в установленном порядке информацию и материалы в правоохранительные органы Российской Федерации в соответствии с их компетенцией;
- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации для привлечения в установленном порядке юридических и физических лиц к ответственности за нарушения законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;
- запрашивать и получать в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на основе принципа взаимности информацию и необходимые материалы от компетентных органов иностранных государств;
- предоставлять соответствующую информацию и материалы компетентным органам иностранных государств по их запросам или по собственной инициативе в порядке и на основаниях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, при условии, если представляемая информация и материалы не наносят ущерба интересам национальной безопасности Российской Федерации;
- разрабатывать методические материалы и рекомендации по вопросам, входящим в его компетенцию;
- представлять в установленном порядке Российскую Федерацию в международных организациях по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;



- взаимодействовать в пределах своей компетенции с органами государственной власти, организациями, должностными и частными лицами иностранных государств как в Российской Федерации, так и за рубежом;
- взаимодействовать в установленном порядке по вопросам, входящим в его компетенцию, и по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации за рубежом, а также с находящимися за рубежом представительствами федеральных органов исполнительной власти;
- принимать иностранные делегации, прибывающие в Российскую Федерацию по линии Комитета, и направлять в иностранные государства делегации для рассмотрения вопросов противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем; осуществлять иные функции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Хотелось бы отметить, что в настоящее время КФМ России проводит работу по комплектованию кадрами, подготавливает и разрабатывает нормативные акты, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

С момента вступления в силу Закона (1 февраля 2002 года) КФМ России будет в полном объеме осуществлять меры, направленные на противодействие отмыванию преступных доходов как внутри страны, так и на международном уровне, включая тесное сотрудничество в этой сфере с компетентными органами зарубежных стран.

Таким образом, с началом активной деятельности КФМ России в нашей стране будет приведена в действие современная система борьбы с отмыванием денег, подобная тем, которые функционируют сегодня во всех развитых странах мира. Для этого теперь у нас имеются законодательная база и уполномоченный орган. Основная задача – грамотно наладить его работу.