

# МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ФИНАНСОВОМУ МОНИТОРИНГУ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ФИНАНСОВОМУ МОНИТОРИНГУ  
Виктор Алексеевич Зубков

Ранее на страницах этого издания я уже писал в целом о российской системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. На этот раз я бы хотел рассказать о таком важном аспекте противодействия этим преступным явлениям, как международное сотрудничество.

Борьба с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма сегодня приобрела статус одной из приоритетных задач, стоящих перед мировым сообществом. Ее решение во многом определит возможность дальнейшего поступательного развития цивилизованного общества, которому пытаются противостоять лидеры криминала, политические авантюристы и религиозные фанатики.

Эффективная борьба с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма невозможна без тесного взаимодействия компетентных органов различных государств мира. Поэтому обмен информацией, переходящий в совместные финансовые расследования, а также другие формы активного сотрудничества – обмен опытом, изучение типологий, стажировки, техническая помощь – являются важными направлениями этой работы.

Росфинмониторинг наделен полномочиями взаимодействия со специальными органами иностранных государств, включая осуществление информационного обмена, а также представление Российской Федерации в международных организациях по вопросам своей компетенции.

Ведущим международным органом, осуществляющим содействие мерам борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, является ФАТФ (Financial Action Task Force on Money Laundering) – группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег.

В конце 80-х – начале 90-х годов прошлого века мировая общественность встала перед проблемой организации более эффективной борьбы с легализацией грязных денег. Серьезность ситуации ускорила решение глав стран «Большой семерки» о создании в 1989 году такой межправительственной организации. На этом этапе Россия поддержала создание ФАТФ, но, к сожалению, не приняла активного участия в его работе. В 2001 году, после трагических событий в США, мандат ФАТФ был расширен и теперь включает противодействие финансированию терроризма.

В 2000 году из-за отсутствия законодательной базы и системы борьбы с отмыванием денег мы попали в «черный» список ФАТФ – список стран, не сотрудничающих в борьбе с отмыванием преступных доходов, что осложняло решение вопросов международного экономического сотрудничества России.

Учитывая это обстоятельство, а также реальное обострение проблемы роста преступности и легализации «теневых» доходов в самой России, был предпринят ряд мер по приведению в соответствие с международными стандартами российского законодательства и элементов системы исполнительной власти. В 2001 году был принят Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» и ему сопутствующие законы и образован уполномоченный орган. В результате принятых мер в октябре 2002 года Россия была исключена из «черного» списка ФАТФ.

Процесс признания действенности реализованных в нашем государстве законодательных и институциональных мер был весьма динамичен. Одновременно с исключением из «черного» списка России было предложено стать наблюдателем в ФАТФ с перспективой полноправного членства. А в июне 2003 года после проведения ФАТФ оценки российской системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), подтвердившей ее соответствие международным стандартам, Россия стала членом ФАТФ.

Распоряжением Правительства Российской Федерации Росфинмониторингу было поручено участие от имени Российской Федерации в деятельности ФАТФ и проведение этой работы совместно с МИДом России и Минфином России.

Став полноправным членом ФАТФ, Россия принимает активное участие в разработке международных стандартов в сфере ПОД/ФТ и их всемерном распространении.

Участие в ФАТФ позволяет нам действовать в русле общемировых тенденций, соответствовать основным международным стандартам и требованиям, изучать и опираться на успешный зарубежный опыт.

При участии России была подготовлена новая редакция Сорока рекомендаций ФАТФ, принятая в июне 2003 года. В рамках ФАТФ Россия принимала участие в работе по разработке новой девятой специальной рекомендации по борьбе с финансированием терроризма, посвященной проблемам перевозки наличных денег курьерами, принятой в октябре 2004 года.

Особое внимание экспертами ФАТФ в настоящее время уделяется изучению злоупотреблений возможностями некоммерческих организаций в целях финансирования терроризма и методам контроля (надзора) за указанным сектором, а также вопросам порядка и условий идентификации отправителей и получателей денежных средств при использовании электронных систем их перевода.

Одним из ярких примеров активного участия России в деятельности ФАТФ стало успешное проведение в декабре 2004 года в Москве ежегодного семинара экспертов ФАТФ по типологиям отмывания денег и финансирования терроризма, в котором приняли участие более 170 специалистов из стран-членов ФАТФ и международных организаций-наблюдателей в ФАТФ. Этот семинар стал первым в истории ФАТФ мероприятием, проведенным совместно с региональной структурой, в данном случае – с Комитетом Совета Европы МАНИВЭЛ, эксперты которого возглавили работу по одной из тем исследования типологий. Линия на проведение совместных с региональными структурами по типу ФАТФ мероприятий, на которых рассматриваются вопросы, характерные для конкретного региона, становится приоритетной. Так,



в июне текущего года состоялась первая совместная пленарная сессия ФАТФ в Сингапуре (с Азиатско-Тихоокеанской группой), а на ноябрь 2005 года запланировано проведение семинара по типологиям совместно с Южно-американской группой в Бразилии. За более активную работу ФАТФ с региональными структурами выступала и российская делегация.

На XV Пленарном заседании ФАТФ в Стокгольме в октябре 2003 года Россия инициировала создание группы (по типу ФАТФ) для стран Евразийского региона, не входящих в сферу существующих структур организации.

В развитие этой инициативы 10–11 февраля 2004 года в Москве проведено международное совещание на тему «Сотрудничество государств–участников СНГ в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма», в котором приняли участие представители стран СНГ и Китая, а также ФАТФ, МВФ, МБРР и других международных организаций, которое поддержало предложение о создании региональной группы.

Этот вопрос был также рассмотрен на состоявшемся 26 марта 2004 года в Минске очередном заседании Совета Министров иностранных дел государств–участников СНГ. СМВД СНГ принял решение поддержать инициативу Российской Федерации о создании региональной группы по типу ФАТФ и рекомендовать заинтересованным государствам создать такую группу.

Учредительная конференция Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) состоялась 6 октября 2004 года в Москве. Членами ЕАГ стали Беларусь, Казахстан, Киргизия, Китай, Российская Федерация, Таджикистан. Наблюдателями в ЕАГ в настоящее время являются ФАТФ, МВФ, Всемирный банк, Управление ООН по наркотикам и преступности, Исполнительный комитет СНГ, ШОС, ОДКБ, Евразийское экономическое сообщество, Интерпол, Комитет Совета Европы МАНИВЭЛ, а также Великобритания, Германия, Грузия, Италия, Молдова, США, Узбекистан, Украина, Франция и Япония. Зарубежные коллеги оказали мне высокое доверие, избрав председателем ЕАГ. Создан и приступил к работе Секретариат, размещенный в Москве.

В декабре 2004 года прошло первое пленарное заседание, которое утвердило план работы на 2005 год. План отражает последовательное решение вопросов создания организационно-правовых основ ЕАГ и стал отправной точкой для разработки Стратегического плана действий на 2006–2008 годы. В качестве основы для проведения взаимных оценок принята Методология ФАТФ. Второе пленарное заседание прошло в середине апреля 2005 года в Шанхае. На нем сформированы три рабочие группы – по правовым вопросам, по типологиям и по техническому содействию – через которые будет осуществляться координация деятельности и подготовка документов ЕАГ по конкретным направлениям, в том числе в рамках содействия в приведении в соответствие международным стандартам национальных систем ПОД/ФТ, создании подразделений финансовой разведки, отработки характерных для региона типологий отмывания доходов.

Основной целью ЕАГ является оказание содействия государствам Евразийского региона в формировании национальных систем противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма на основе соответствующих международных стандартов, включая прежде всего «40+9» рекомендаций ФАТФ.

Важную роль в работе в ЕАГ уделяется созданию и работе учебно-методического центра, в котором планируется осуществлять подготовку экспертов, повышение квалификации сотрудников стран ЕАГ. Через этот центр планируется также привлекать экспертов зарубежных стран и международных организаций для чтения лекций, проведения занятий для сотрудников государственных органов России и стран ЕАГ в данной сфере деятельности, а также проведения исследований по актуальным проблемам в данной сфере деятельности.

Создание ЕАГ представляется важным еще и потому, что она может стать механизмом ускорения распространения международных стандартов в данной сфере в регионе, который вызывает обеспокоенность с точки зрения распространения наркотрафика, других видов пре-



ступности и отмывания доходов от них и при этом непосредственно прилегает к нашим южным границам. Соответствующие системы противодействия ольбеспечат условия для снижения угрозы проникновения преступных денег, эффективного сотрудничества компетентных органов стран региона в борьбе с финансированием терроризма.

Не менее важной для нас остается работа и в другой европейской структуре – Комитете экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию преступных доходов (МАНИВЭЛ). Делегация Российской Федерации, в том числе представители Росфинмониторинга, активно участвует во всех мероприятиях Комитета, предоставляет своих экспертов для участия во взаимных оценках систем противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма стран-членов Комитета МАНИВЭЛ. В частности, в последнее время наши специалисты участвовали во взаимных оценках Азербайджана и Словакии.

При создании правовых и организационных основ российской системы ПО Д/ФТ нами широко использовался передовой международный опыт. Консультационное содействие, особенно ценное на начальном этапе становления Росфинмониторинга, предоставлялось в рамках финансируемого Евросоюзом и реализуемого через Совет Европы Проекта «MOLI-RU».

В рамках этого проекта прошли подготовку и изучили передовой опыт сотрудники Росфинмониторинга и его региональных управлений, правоохранительных и надзорных органов, банков и других финансовых учреждений, в том числе в федеральных округах. В частности, проведены:

- обучающий семинар с участием представителей Росфинмониторинга, Банка России, Росстрахнадзора, ФСФР и сотрудников российских банков, отвечающих за соблюдение мер обязательного и внутреннего контроля;
- Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы деятельности банков по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма» с участием представителей Росфинмониторинга и Счетной палаты России, а также сотрудников АРБ и ряда российских кредитных организаций;
- стажировка группы сотрудников Росфинмониторинга и МВД России в рамках программы подготовки инструкторов для обучения сотрудников;
- международная конференция в Москве по вопросам противодействия финансированию терроризма, в которой приняли участие руководители и представители ПФР около 40 стран мира;
- Международный обучающий семинар по новой методологии проведения взаимных оценок в соответствии с новой редакцией «40+8» рекомендаций ФАТФ (Санкт-Петербург);
- семинары на тему «Совершенствование взаимодействия Федеральной службы по финансовому мониторингу с правоохранительными органами федерального округа в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма» (Хабаровск, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, Екатеринбург, Новосибирск, Санкт-Петербург).

Представители Росфинмониторинга в составе российской делегации принимали участие в работе Комитета по пересмотру Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 года с целью актуализации имеющихся правовых механизмов противодействия отмыванию преступных доходов, а также их распространения на противодействие финансированию терроризма.

Важнейшим условием эффективного противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма является согласование усилий подразделений финансовой разведки (ПФР) различных стран.

ПФР объединены в международную организацию подразделений финансовой разведки – группу «Эгмонт», в которую входят на настоящий момент ПФР 94 стран.

Росфинмониторинг является членом Группы «Эгмонт» с июня 2002 года. Вступление в эту Группу подтвердило наше соответствие международным стандартам, предоставило нам дополнительные возможности для обмена информацией с ее членами, в том числе по специ-



альным защищенным каналам связи, учитывая конфиденциальный характер информации, поскольку главным правилом взаимодействия подразделений финансовых разведок всех стран является обеспечение надежной защиты получаемых и хранящихся сведений.

В соответствии с мандатом Группы наша Служба осуществляет мониторинг процесса создания ПФР в странах региона и оказывает им содействие в подготовке к вступлению в Группу «Эгмонт». В 2003–2004 годах при нашем содействии в члены «Эгмонт» были приняты подразделения финансовой разведки Сербии, Грузии и Украины. В 2004 году были проведены оценки соответствия требованиям «Эгмонт» ПФР Беларуси и Молдовы и представлены соответствующие рекомендации.

Росфинмониторинг осуществляет обмен информацией с зарубежными подразделениями финансовой разведки (ПФР) как на основе многосторонних международных договоров (конвенций), так и на основе двусторонних межведомственных соглашений.

Нами подписаны соглашения о взаимодействии с компетентными органами 18 государств: Бельгии, Венесуэлы, Великобритании, Италии, Кипра, Колумбии, Латвии, Люксембурга, Панама, Польши, Словении, США, Украины, Финляндии, Франции, Чехии, Швеции, Эстонии.

В 2004 году Росфинмониторинг осуществлял информационное взаимодействие с почти 70 зарубежными ПФР. Нами получено 323 запроса от ПФР иностранных государств, направлено в зарубежные ПФР 269 запросов. На основании информации, полученной из-за рубежа, и ответов на наши запросы в 2004 году в Росфинмониторинге было заведено более 300 проверочных дел. Если в 2002–2003 годах зарубежные партнеры были в целом активнее, чем российская сторона, в инициировании запросов, то в 2004 году показатели активности почти сравнялись. Более чем трехкратное, по сравнению с 2003 годом, увеличение числа запросов Росфинмониторинга свидетельствует в первую очередь о растущей заинтересованности российских правоохранительных органов в использовании данных международного информационного обмена.

В региональном распределении свыше 83% запросов за 2002–2004 годы пришлось на Европу, около 12% – на Северную и Южную Америку, остальные 5% – на Азию и Африку.

Более половины запросов как со стороны Росфинмониторинга, так и со стороны зарубежных партнеров в 2002–2004 годах пришлось на долю США и десяти европейских государств. Практически все они оказались в первой десятке и по итогам информационного обмена за 2004 год. Особенно активно осуществляется информационный обмен с ПФР Бельгии, Германии, Израиля, США, Латвии, Венгрии, Люксембурга, Финляндии, Словении, Болгарии, Кипра и ряда других государств.

В настоящее время совместно с ПФР зарубежных стран проводится около 10 международных финансовых расследований по фактам отмывания за рубежом преступных доходов на общую сумму, оцениваемую в несколько десятков миллионов долларов. Эти расследования имеют хорошую судебную перспективу. По отдельным проверкам как у нас, так и за рубежом начаты уголовные расследования и судебные процедуры.

Важным аспектом двустороннего сотрудничества является ознакомление иностранных партнеров с нашими возможностями, в том числе по блокированию операций террористов и другим направлениям. В этой связи стоит отметить более активное участие в прошлом году экспертов Росфинмониторинга в двусторонних рабочих группах по противодействию терроризму с ведущими зарубежными странами под руководством МИДа России.

Вместе с тем актуальность приобретает вопрос более активного использования российскими правоохранительными органами наших возможностей в международном сотрудничестве, в том числе в сфере борьбы с финансированием терроризма. Например, ПФР США предоставляет нам данные на террористов, которых США только планируют заявить в санкционные списки ООН, и другую информацию для осуществления предварительного мониторинга. Ясно, что эту информацию они получают от своих правоохранительных органов, использующих возможности получения информации через финансовые разведки. Нами же эта возможность используется не так активно, в первую очередь из-за недостаточности информации от правоохранительных органов, которые могли бы через нас получать дополнительные сведения из-за рубежа.



Таким образом, международное сотрудничество, как двустороннее, так и многостороннее, является неотъемлемой и существенной частью противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, что обеспечивает соответствие отечественной антиотмывочной системы общепризнанным международным стандартам. Российская Федерация добилась за последние годы значительных успехов в этой области, и сама участвует в разработке международных стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма.