Кравцов Сергей Николаевич – канд. экон. наук, руководитель межрегионального управления Федеральной службы по финансовому мониторингу по Дальневосточному федеральному округу (г. Хабаровск). E-mail: kravtsov.52@ mail.ru

Финансовый мониторинг в России: формирование, становление, развитие

Анализируется система российского финансового мониторинга: уточняется содержание, рассматривается субъектный состав, основные направления, задачи, международная составляющая.

Ключевые слова: финансовый мониторинг, легализация (отмывание) преступных доходов, уполномоченный орган, анализ, рыночная экономика, координация деятельности.

В настоящее время система финансового мониторинга является одной из главных составных частей общего комплекса мер по обеспечению противодействия преступности, а также легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

В соответствии со статьей 174 Уголовного кодекса РФ, к легализации (отмыванию) денежных средств, приобретенных другими лицами преступным путем (за исключением налоговых, таможенных и валютных преступлений), относится совершение с такими денежными средствами или иным имуществом финансовых операций и других сделок в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению ими.

Согласно статье 174.1 УК РФ, под легализацией денежных средств, приобретенных лицом в результате совершения им преступления, считается совершение с такими денежными средствами или иным имуществом финансовых операций и других сделок, либо использование их для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности.

Легализация преступных доходов и финансирование терроризма представляют серьезную угрозу национальной безопасности, нарушают нормальное функционирование государства и его основных экономических институтов, приводят к росту неустойчивости рынка ценных бумаг, к перекосу отраслей производства, препятствуют рыночным преобразованиям и контролю над финансовой системой страны со стороны государственных органов, вызывают недоверие в обществе к государственным институтам, создают негативный имидж России на международной арене. Приток преступных денег в российскую экономику и распространение процессов отмывания приводят к росту преступности и коррупции, обеспечивающей еще более благоприятные условия для деятельности по легализации преступных доходов. По оценкам экспертов Международного валютного фонда, общий объем отмывания преступных

денег в мире составляет 2 – 5% от мирового ВВП или в суммарном выражении – от 0,9 до 2,4 трлн. долларов в год [1].

Для общего понимания мер, которые принимаются в сфере ПОД/ФТ в России и ряде других государств, применяется термин «финансовый мониторинг».

Формирование финансового мониторинга в нашей стране началось с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 7 августа 2001 г. №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» и выходом Указа Президента РФ от 1 ноября 2001 г. №1263 «О создании уполномоченного органа – Комитета РФ по финансовому мониторингу», который является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации преступных доходов и координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов. Позднее он был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу.

В настоящее время понятийный аппарат финансового мониторинга разработан недостаточно и остается незначительным количество работ по данной теме.

В частности, Л.Л. Фитуни определяет финансовый мониторинг как «… комплекс действий, средств и мероприятий, осуществляемых на объектах хозяйствования, в пределах сектора экономики, административно-территориальной единицы, страны или в международных масштабах для предотвращения легализации (отмывания) преступных доходов, полученных преступным путем, нарушающим действующее законодательство» [2]. Аналогично (по сущности понимания) трактует данное понятие и В.А. Зубков: «...комплекс мер, принимаемых финансовыми учреждениями и компетентными государственными органами в целях предупреждения, выявления и пресечения операций, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма» [3].

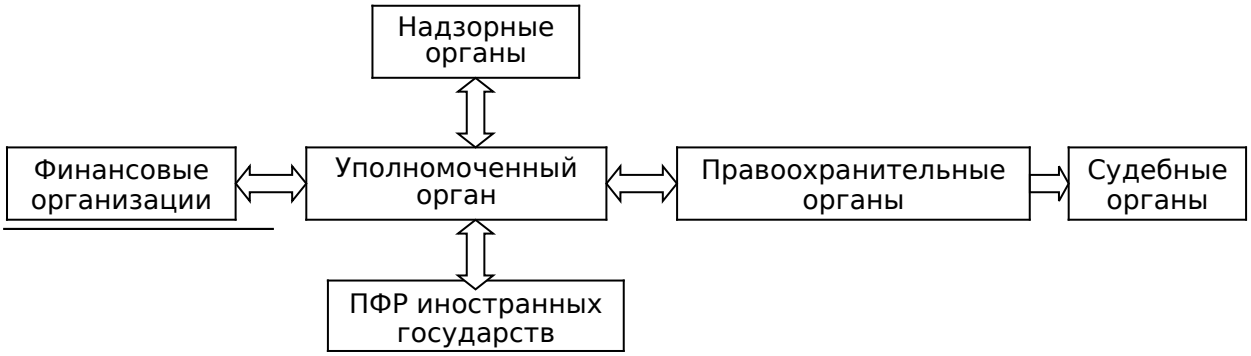
В определениях названы основные составляющие, которые характеризуют сущность финансового мониторинга: наличие комплекса действий, определение средств и целей. Но, по нашему мнению, финансовый мониторинг – это не только комплекс действий или мер, направленных на предотвращение легализации преступных доходов и финансирование терроризма, а, прежде всего, процесс, и, причем, постоянный и непрерывный, включающий в себя наблюдение, анализ, оценку и прогноз финансовых операций, в результате которых выявляется наличие признаков отмывания преступных доходов или финансирования терроризма. И только после этого совершаются действия и принимаются меры как в отношении финансовых средств, так и установленных физических или юридических лиц.

Поэтому, с нашей точки зрения, финансовый мониторинг необходимо рассматривать как постоянный и непрерывный процесс наблюдения, анализа, оценки и прогноза проведенных финансовых операций и потоков с последующей реализацией комплекса мероприятий и действий,

осуществляющихся по отношению к физическим и юридическим лицам, хозяйствующим субъектам, государству или мировому сообществу в целях противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма [4].

Система финансового мониторинга является принципиально новым институтом противодействия преступности, существенно отличающимся от традиционно используемых в борьбе с этим негативным явлением инструментов уголовно-правового характера и образующим новые типы отношений:

- между финансовыми организациями и уполномоченным органом;
- между уполномоченным органом и правоохранительными, надзорными и иными государственными органами;
- между уполномоченным органом и компетентными органами иностранных государств – подразделениями финансовых разведок (ПФР);
- между уполномоченным органом и судебными органами опосредовано через систему правоохранительных органов:



Важным элементом, определяющим специфику таких отношений, является конфиденциальный характер раскрываемой информации о финансовых операциях клиентов, которая защищена, прежде всего, законами о банковской и других видах профессиональной тайны.

По субъектному составу финансовый мониторинг разделяется на следующие уровни:

- первичный финансовый мониторинг, осуществляемый финансовыми учреждениями и организациями, участвующими в проведении операций с денежными средствами или иным имуществом;
- государственный финансовый мониторинг, который осуществляется уполномоченным органом, надзорными органами и другими государственными органами.

В рыночной экономике с учетом специфики проведения и контроля финансовых операций выделяются такие сферы финансового мониторинга, как: рынок ценных бумаг, рынок драгоценных камней и металлов, рынок страховых и банковских услуг, рынок недвижимости, рынок предоставления лизинговых услуг, рынок по приему платежей физических лиц, осуществляемых платежными агентами и т. д.

С точки зрения функционального содержания, в основные направления финансового мониторинга включаются:

- внутренний контроль, который осуществляется финансовыми организациями с точки зрения проверки клиентов, выявления подозрительных и подлежащих обязательному контролю операций, приостановление операций и т. д.;

- обязательный контроль – комплекс мер, принимаемых уполномоченным органом по контролю за операциями с денежными средствами на основании информации, представляемой организациями, а также осуществляемый по линии взаимодействия с ПФР;

- надзор над соблюдением финансовыми учреждениями и иными лицами требований законодательства о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма в целях возможных нарушений;

- исследование типологий совершения преступлений, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма;

- формирование и реализация единой государственной политики в сфере ПОД/ФТ;

- представление государства в международных программах, международных организациях и структурах по вопросам ПОД/ФТ;

- взаимодействие с надзорными, правоохранительными органами, Центральным банком России и их координация в данной сфере;

- разработка предложений и изменений в законодательство в целях его приведения в соответствие с международными стандартами в сфере ПОД/ФТ.

В роли центрального элемента Российской национальной системы противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, объединяющего деятельность в этой сфере входящих в нее ведомств и организаций, выступает уполномоченный орган или Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), к основным направлениям деятельности которого относятся:

- информационно-аналитическое, включающее в себя: сбор, обработку, оценку, анализ информации о финансовых операциях с денежными средствами или иным имуществом; создание информационной системы и ведение Федеральной базы данных; издание постановлений о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом; направление информации в правоохранительные органы и предоставление информации по запросам правоохранительных органов;

- надзорное, связанное с осуществлением контроля и надзора над выполнением требований законодательства о противодействии легализации преступных доходов;

- противодействие финансированию терроризма, которое включает, прежде всего, формирование и доведение перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности (далее – Перечень), анализ информации, поступающей от финансовых организаций, и ее сопоставление с Перечнем, приостановление операций, осуществляющихся лицами, находящимися в Перечне;

- международное, связанное с взаимодействием с компетентными органами иностранных государств, и обмен информацией, представление Российской Федерации в международных организациях и участие в их деятельности.

Наиболее важным условием обеспечения эффективности всей национальной системы ПОД/ФТ является координация деятельности финансовых учреждений и нефинансовых предприятий, надзорных органов, с одной стороны, правоохранительных и иных государственных органов, с другой стороны, основанная, прежде всего, на выработке и реализации согласованных решений в отношении внутренних и внешних вопросов ПОД/ФТ. В целях повышения качества взаимодействия с заинтересованными органами исполнительной власти практикуется заключение межведомственных соглашений о сотрудничестве. Так же образована и успешно функционирует Межведомственная комиссия по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (МВК), в состав которой входят представители практически всех правоохранительных органов и ключевых министерств: Минфин России, МВД России, МИД России, Минюст России, СВР России, ФСБ России, ФСКН России, ФСФР России, ФСИН России, ФТС, Росстрахнадзор, Росфинмониторинг. В работе Комиссии также принимает участие Генпрокуратура РФ. При МВК создан Консультативный совет, в работе которого участвуют представители бизнеса и научных кругов и который стал важным координационным механизмом, работающим для взаимного обмена информацией, выработки согласованных рекомендаций по совершенствованию системы ПОД/ФТ и разработке предложений по развитию профессиональной переподготовки сотрудников.

На окружном уровне этим направлением работы занимаются межрегиональные управления Росфинмониторинга, которые также участвуют в сборе, обработке и анализе информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим контролю. Они обеспечивают центральный аппарат внешними информационными ресурсами, имеющимися в субъектах РФ, осуществляют контроль и надзор над выполнением требований федерального законодательства, включая проведение проверок организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы. Целью проверочных мероприятий является профилактика правонарушений в сфере применения законодательства о ПОД/ФТ организациями и их должностными лицами, а также выявление операций, имеющих признаки связи с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма. Осуществление планирования позволяет обеспечить сбалансированный охват проверочными мероприятиями всех поднадзорных Росфинмониторингу сфер деятельности, а в территориальном разрезе – более 95% субъектов РФ. По всем фактам нарушений законодательства о ПОД/ФТ виновные лица привлекаются к

административной ответственности по ст. 15.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях. В последнее время к основным причинам и условиям, способствующим совершению правонарушений, относятся: недостаточное знание требований законодательства о ПОД/ФТ и недобросовестное исполнение обязанностей сотрудниками внутреннего контроля организаций.

В соответствии с законодательством, организации, которые осуществляют операции с денежными средствами или иным имуществом (кредитные и страховые организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, лизинговые компании, ломбарды, организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных металлов, некредитные организации, осуществляющие прием от физических лиц наличных денежных средств, риэлторы и ряд других), обязаны предоставлять в уполномоченный орган или Федеральную службу по финансовому мониторингу сообщения о финансовых операциях, подлежащих обязательному контролю. Данные организации являются основными субъектами противодействия преступным доходам. На основе специальных методов анализа и оценки данных сообщений выделяются операции, имеющие признаки криминальности, использования преступных денег и последующей легализации данных доходов с целью отмывания или финансирования терроризма. При необходимости аналитиками Росфинмониторинга производится дополнительный сбор информации по организациям и по проводимым операциям с использованием сообщений органов государственной власти и местного самоуправления, надзорных органов, а также органов финансового контроля иностранных государств. С учетом этого проводятся финансовые расследования. В случае подтверждения признаков легализации преступных доходов материалы направляются в правоохранительные органы. Причем, инициативное предоставление информации уполномоченным органом осуществляется только при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о наличии преступных денег при проведении финансовой операции и последующей легализации финансовых средств или финансировании терроризма. За прошедший год возросло на 22% количество материалов финансовых расследований, реализованных правоохранительными органами по материалам и при участии Росфинмониторинга.

Объектами финансового мониторинга являются операции, подлежащие обязательному контролю: если совершены на сумму 600 тыс. рублей и выше для сделок с движимым имуществом, и 3 млн. рублей для сделок с недвижимостью, а также ряд операций, подлежащих обязательному контролю независимо от суммы совершения.

К основным мерам финансового мониторинга, направленным на ПОД/ФТ, относятся: внутренний контроль, обязательный контроль и запрет на информирование клиентов о принимаемых мерах ПОД/ФТ.

Из основных задач, решаемых системой финансового мониторинга, выделяются такие, как: информационное обеспечение деятельности правоохранительных органов при расследовании преступлений, связанных

с легализацией преступных доходов, замораживание преступных доходов; и активов террористических организаций для целей конфискации; выявление и пресечение финансовых операций, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма.

Финансовый мониторинг невозможен без проведения стратегического анализа состояния финансовой системы с целью выявления угроз экономической безопасности государства, факторов риска отмывания в основных отраслях промышленности и на финансовом рынке, а также исследование кризисных явлений в российской финансовой системе. В последнее время выявлены типовые преступные финансовые схемы, используемые инвестиционными и брокерскими компаниями, ломбардами, кредитными потребительскими кооперативами. Результаты анализа докладываются в Правительственную комиссию по повышению устойчивости развития российской экономики, проводится информирование Генеральной прокуратуры РФ в субъектах экономической деятельности, которые участвуют в различных теневых схемах.

Важным этапом в развитии российской системы борьбы с отмыванием преступных денег, финансированием терроризма и финансового мониторинга как ее ключевой части стало утверждение в июне 2005 года Президентом Российской Федерации Концепции национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, которая является основополагающим документом работы деятельности всех органов государственной власти и правоохранительной системы и в которой отмечается: «Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма представляют серьезную угрозу национальной и глобальной безопасности, нарушают нормальное функционирование государства и его основных экономических институтов, препятствуют рыночным преобразованиям и контролю над финансовой системой страны со стороны государственных органов, вызывают недоверие в обществе к государственным институтам, создают негативный имидж России на международной арене». Положения концепции, касающиеся системы финансового мониторинга, конкретизированы в соответствии с задачами, определяемыми как краткосрочные (2006 – 2007гг.) и долгосрочные. К последним относятся: совершенствование национальной системы; обеспечение прозрачности банковской деятельности; усиление контроля за движением наличных денежных средств в сферах с высоким уровнем риска совершения преступлений; совершенствование информационного обеспечения органов государственной власти и организаций, работающих в данной сфере, расширение международного сотрудничества; обеспечение заинтересованного участия саморегулируемых ассоциаций в данных вопросах.

Становление и развитие системы финансового мониторинга предполагает обеспечение участия России в деятельности международной

организации FATF (ФАТФ) – Financial Action Task Force on Money Laundering [5], основной задачей которой является разработка и совершенствование международных стандартов ПОД/ФТ. В настоящее время имеется сорок Рекомендаций ФАТФ, касающихся отмывания денег, и девять специальных Рекомендаций, относящихся к финансированию терроризма.

Совет безопасности ООН в Резолюции № 1617 от 29 июля 2005 года настоятельно призывает все государства-члены соблюдать международные стандарты, воплощенные в этих рекомендациях ФАТФ.

В целях проверки исполнения данных рекомендаций странами-членами ФАТФ практикуется проведение самооценок и взаимных оценок, в ходе которых национальные системы ПОД/ФТ оцениваются группой экспертов из других стран.

Последняя инспекция в России проходила в 2007 году. Это был третий раунд взаимных оценок ФАТФ. Предыдущие в России проходили: в 1999 году (по линии Комитета Совета Европы «Манивэл» (по итогам которой Россия была включена в черный список ФАТФ)), сентябре 2002 г. (в рамках исключения из черного списка), в апреле 2003 г. (в рамках вступления в полноправные члены ФАТФ), в сентябре 2003 г. (в рамках второго раунда оценки «Манивэл»).

Учитывая членство России в двух региональных группах ФАТФ, оценка 2007 года проводилась совместно с Комитетом Совета Европы «Манивэл» и ЕАГ [6]. Инспекция проводилась с учетом комплексной оценки стран на соответствие Методологии ФАТФ, разработанной совместно с Международным валютным фондом и Всемирным банком. Эта методология используется как ФАТФ, так и МВФ, Всемирным банком и региональными группами по типу ФАТФ, и включает в себя 217 основных критериев, а также 34 дополнительных элемента. Реализация последних может свидетельствовать об эффективности системы, но они, в основном, не влияют на рейтинг страны, который предполагает четыре основных уровня:

- соответствует, т. е. рекомендации полностью выполняются в отношении всех существующих критериев;
- в целом, соответствует (имеются только незначительные недостатки с полным соответствием некоторым из существенных критериев);
- частично соответствует (предпринят ряд значительных мер и соответствует некоторым из существующих критериев);
- не соответствует (имеются крупные недостатки с несоответствием значительному большинству существенных критериев).

В случае получения рейтинга «не соответствует» или «частично соответствует» страна обязана периодически готовить отчеты о принятых мерах по устранению недостатков, которые рассматриваются на Пленарных заседаниях ФАТФ.

Представители инспекции посетили основные Федеральные округа: Центральный (г. Москва), Приволжский (Нижний Новгород), Южный (Ростов-на-Дону), Северо-Западный (г. Калининград) и Дальневосточный

(г. Хабаровск). В состав инспекции входили представители из стран-членов ФАТФ: США, Дании, Канады, Нидерландов, Швейцарии, Великобритании, Румынии, секретариата ЕАГ. Помимо бесед с представителями государственных, правоохранительных органов, миссия провела проверочные мероприятия некоторых организаций частного финансового сектора, которые направляют сообщения в Росфинмониторинг.

По результатам оценки, Россия вошла в первую «десятку» стран, наряду с такими государствами, как: Канада, Италия, Швеция. Неофициальный общий рейтинг соответствия российской системы ПОД/ФТ рекомендациям ФАТФ составил более 70%. В целом, относительно высоко оценены правовые основы российской системы ПОД/ФТ и участие нашей страны в международном сотрудничестве в данной сфере. В выводах по отчету особо отмечалось полное соответствие российской финансовой разведки – Росфинмониторинга стандартам ФАТФ, которое также подтверждено членством в Группе «Эгмонт» – международной структуре, объединяющей ПФР ста восьми стран мира. Участие Росфинмониторинга в Группе «Эгмонт» предоставляет дополнительные возможности для обмена информацией с ее членами, а также оказывается содействие и помощь другим подразделениям финансовых разведок во вступлении в данную Группу.

Одним из направлений финансового мониторинга в части обеспечения соответствия российской системы ПОД/ФТ международным стандартам является осуществление деятельности по антикоррупционным конвенциям и механизмам их мониторинга. По результатам оценочного визита экспертов ГРЕКО, состоявшегося в 2008 году, деятельность Росфинмониторинга в области борьбы с коррупцией, учитывая полномочия Службы в части анализа информации, в том числе преступлений коррупционной направленности, была признана удовлетворительной.

Таким образом, система финансового мониторинга в России не только сформирована и достаточно эффективна, но продолжает развиваться. И направления развития, на наш взгляд, заключены, прежде всего, в дальнейшем совершенствовании межведомственного взаимодействия и координации, правового обеспечения деятельности, международного сотрудничества в данной сфере.

С учетом анализа предшествующего опыта финансового мониторинга, имеющихся кризисных явлений в экономике, состоявшихся приговоров судов по легализации преступных доходов и финансированию терроризма, необходимо оптимизировать концепцию национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на предстоящий период.

На этой основе необходимо разработать стратегические планы по финансовому мониторингу и его субъектам, включающим первичный мониторинг, надзорные органы, законодательные органы, четкое и

действенное взаимодействие надзорных и правоохранительных органов и уполномоченного органа, подготовку и переподготовку квалифицированных кадров. Это позволит повысить результативность финансового мониторинга и обеспечить устойчивость финансовой системы по реализации антикризисных мер. Следует также согласовать с заинтересованными ведомствами критерии эффективности российской системы финансового мониторинга на ближайший период.

Литература и источники:

1. Тинзи, В. Отмывание денег и международная финансовая система / В. Тинзи // Рабочий документ МВФ. – 1996. – № 96/55. – С. 3.

2. Фитуни, Л. Л. Финансовый мониторинг / Л. Л. Фитуни. – М. : Изд-во МНЭПУ, 2002. – С. 15.

3. Зубков, В. А. Российская Федерация в международной системе противодействия (легализации) отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма / В. А. Зубков, С. К. Осипов. – М. : Изд. Дом «Городец», 2006. – С. 97.

4. Кравцов, С. Н. Становление финансового мониторинга в период реформирования государственной власти : материалы Межрегиональной научно-практической конференции / С. Н. Кравцов. – Хабаровск : ДВИПК Госнаркоконтроля России, 2004. –С. 106.

5. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег создана в июле 1989 года по инициативе стран «семерки»: США, Японии, Германии, Франции, Великобритании, Италии и Канады.

6. Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма образована 6 октября 2004 г. В состав входят: Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Китай.