

---

---

## **ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ: СУБЪЕКТЫ, ОБЪЕКТЫ И ЗНАЧЕНИЕ**

**М.М. Прошунин**

Кафедра административного и финансового права  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматриваются вопросы определения понятия финансового мониторинга в нормативных актах и научной литературе; освещаются вопросы субъектов, объектов и целей финансового мониторинга, а также его политическое и социально-экономическое значение.

Термин «мониторинг» в переводе с английского языка означает постоянное наблюдение за каким-либо процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предположениям [7, с. 392].

В финансово-правовой науке система финансового мониторинга определялась профессором О.Н. Горбуновой как «слежение рублем за успешным (или менее успешным) развитием государства и общества в целом...» [1, с. 9].

Вместе с тем стоит подчеркнуть, что данное определение, скорее, относилось к характеристике финансовой системы Российской Федерации в целом, чем к характеристике системы противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма.

Отметим, что в экономической науке под финансовым мониторингом в ряде случаев понимается деятельность по контролю за движением денежных средств в отдельно взятом хозяйствующем субъекте. Тем самым в экономической литературе данный термин наполнен абсолютно иным содержанием.

В настоящее время в юридической науке понятие «финансовый мониторинг» прочно связано с вопросами противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Понятие «финансовый мониторинг» появилось в российском законодательстве с изданием Указа Президента Российской Федерации № 1263 от 1 ноября 2001 г. «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [6].

Данным исполнительным органом государственной власти стал Комитет по финансовому мониторингу Российской Федерации. В настоящее время данный орган исполнительной власти был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). Вместе с тем данный нормативный правовой акт, как и последующие нормативные правовые акты, не содержал легального определения понятия финансового мониторинга.

Однако, по мнению В.А. Зубкова и С.К. Осипова, в наименовании уполномоченного органа содержалось определение предмета и сферы его деятельности —

финансовый мониторинг [2, с. 100-101]. Указанные авторы попытались вывести определение «финансового мониторинга» исходя из содержания Федерального закона от 08.07.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [4], выделяя следующие основные направления: 1) предупреждение легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма; 2) организация деятельности по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; 3) международное сотрудничество в сфере борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма [2, с. 100-101].

Указанные ученые пришли к заключению, что финансовый мониторинг как термин, отражающий и характеризующий прежде всего сферу деятельности уполномоченного органа, практически совпадает по своему содержанию с термином «противодействие легализации преступных доходов и финансированию терроризма...», и в итоге определили финансовый мониторинг как 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 [2, с. 98].

В целях выработки авторского определения понятия «финансовый мониторинг» рассмотрим основных субъектов, объекты, меры, а также цель их осуществления в сфере финансового мониторинга.

В Российской Федерации система уполномоченных органов и организаций в сфере финансового мониторинга, на наш взгляд, представляет собой трехуровневую структуру.

Первый уровень занимает Росфинмониторинг как уполномоченный федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации, который обеспечивает накопление и анализ информации, поступающей от организаций, осуществляющих операции с денежными средствами (третий уровень), и осуществляет выявление признаков легализации незаконных доходов.

В периодических изданиях данный орган принято называть «финансовой разведкой», что вероятно, связано с переводом термина “Financial Intelligence Unit”, широко распространенного в зарубежных государствах. Отождествляет финансовый мониторинг с финансовой разведкой и известный ученый-экономист Л.Л. Фитунни [8, с. 15].

Второй уровень занимают надзорные органы, осуществляющие надзорные функции в отношении ряда субъектов финансового мониторинга. В настоящее время к таким надзорным органам следует отнести Банк России, Федеральную службу по финансовым рынкам Российской Федерации, Росстрахнадзор, Федеральную службу по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия, Государственную пробирную палату.

И наконец, третий уровень занимают хозяйствующие субъекты — организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, а именно «субъекты финансового мониторинга», к которым относятся:

- кредитные организации;
- профессиональные участники рынка ценных бумаг;
- страховые организации и лизинговые компании;
- организации федеральной почтовой связи;
- ломбарды;

- организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий;
- организации, содержащие тотализаторы и букмекерские конторы, а также организующие и проводящие лотереи, тотализаторы (взаимное пари) и иные основанные на риске игры, в том числе в электронной форме;
- организации, осуществляющие управление инвестиционными фондами или негосударственными пенсионными фондами;
- организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества;
- организации, не являющиеся кредитными организациями, осуществляющие прием от физических лиц наличных денежных средств в случаях, предусмотренных законодательством о банках и банковской деятельности;
- коммерческие организации, заключающие договоры финансирования под уступку денежного требования в качестве финансовых агентов.

На наш взгляд, в широком смысле под субъектом финансового мониторинга можно понимать любой уполномоченный орган или организацию, представленную на одном из трех уровней, так как любой из них выполняет ряд мер, направленных на противодействие отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма.

В узком смысле, под субъектом финансового мониторинга предлагаем понимать лишь уполномоченные организации, которые непосредственно осуществляют финансовый мониторинг, а именно постоянное наблюдение за клиентами и операциями на предмет выявления клиентов и операций, связанных с противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Представляется несколько спорным говорить о четвертом уровне системы уполномоченных органов и организаций в сфере финансового мониторинга, который могут занимать правоохранительные органы, принимающие в производство дела по факту обнаружения признаков легализации незаконных доходов, полученных преступным путем, так как в данном случае имеет место правоохранительная деятельность, а не финансовый мониторинг. В этой связи отношения в сфере финансового мониторинга являются предметом правового регулирования финансового права, в свою очередь, деятельность правоохранительных органов регулируется уголовно-процессуальным правом.

Объектом финансового мониторинга выступают операции с денежными средствами и иным имуществом, под которым законодатель понимает действия физических и юридических лиц с денежными средствами или иным имуществом независимо от формы и способа их осуществления, направленные на установление, изменение или прекращение связанных с ними гражданских прав и обязанностей.

Отметим, что данное определение тесно связано с определением гражданско-правовой сделки, данным в ст. 153 Гражданского кодекса Российской Федерации [5]. Так, сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

В свою очередь, под денежными средствами следует понимать российскую и иностранную валюту (банкноты, казначейские билеты и монеты) как в наличной, так и в безналичной формах.

Валюта Российской Федерации — это: а) находящиеся в обращении, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену рубли в виде банковских билетов (банкнот) Центрального банка РФ и монеты; б) средства в рублях

на счетах в банках и иных кредитных учреждениях в РФ; в) средства в рублях на счетах в банках и иных кредитных учреждениях за пределами России на основании соглашения, заключаемого Правительством Российской Федерации и Банком России с соответствующими органами иностранного государства об использовании на территории данного государства валюты Российской Федерации в качестве законного платежного средства.

Иностранная валюта представляет собой а) денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным платежным средством в соответствующем иностранном государстве или группе государств, а также изъятые или изымаемые из обращения, но подлежащие обмену денежные знаки, а также б) средства на счетах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

К иному имуществу следует относить любые вещи, ценные бумаги, а также имущественные права на них. Подчеркнем, что если объектом финансового мониторинга выступают операции с движимым и недвижимым имуществом, то указанное имущество можно рассматривать в качестве предмета финансового мониторинга. Именно данное имущество может быть получено незаконным путем.

Напомним, что к недвижимому имуществу относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, в том числе многолетние насаждения, здания, сооружения, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно.

К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Отметим, что к вещам не относят работы и услуги, охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность), нематериальные блага. Указанные виды являются самостоятельными объектами гражданско-правового оборота и формально предметами финансового мониторинга являться не должны.

Вместе с тем, учитывая, что проведение операций, предметом которых выступают работы и услуги, объекты интеллектуальной собственности, также могут выступать в качестве способа отмывания денежных средств или финансирования терроризма, субъекты финансового мониторинга должны осуществлять постоянное наблюдение и за данными операциями.

Иными словами, можно утверждать, что практически любая операция может выступать объектом финансового мониторинга, так как, принимая во внимание субъекты финансового мониторинга, характер их деятельности, можно говорить о том, что любая проводимая ими операция связана либо с денежными средствами, либо иным имуществом.

При этом следует отметить, что объектом финансового мониторинга становятся и участники данной операции, особенно при осуществлении противодействия финансированию терроризму, когда участники операции подлежат проверке на предмет соответствия Перечню организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности.

Как правило, всех участников операций, являющихся объектом финансового мониторинга, можно поделить на три основные группы: физические лица, индивидуальные предприниматели, а также юридические лица. Отметим, что государственные органы, как правило, не являются объектом финансового мониторинга, так как государство не способно, по определению, отмывать преступные доходы и финансировать терроризм, иными словами, действовать против себя.

Обратимся непосредственно к содержанию понятия «финансовый мониторинг». На наш взгляд, сущность финансового мониторинга проявляется в совокупности мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В широком смысле к таким мерам следует отнести: 1) идентификацию клиентов и их выгодоприобретателей; 2) оценку риска осуществления клиентами отмывания доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма; 3) мониторинг за операциями, подлежащими обязательному контролю; 4) мониторинг за необычными операциями; 5) направление сообщений в Росфинмониторинг; 6) осуществление мер по противодействию финансированию терроризма и экстремистской деятельности; 7) документальное фиксирование и хранение информации об операциях, подлежащих обязательному и факультативному мониторингу; 8) подготовку и обучение кадров; 9) предоставление информации по запросам Росфинмониторинга; 10) обеспечение конфиденциальности мер, принимаемых субъектом финансового мониторинга.

В узком смысле под содержанием финансового мониторинга следует понимать совокупность следующих мер: 1) идентификация клиента и его выгодоприобретателя; 2) мониторинг операций клиентов и их выгодоприобретателей; 3) направление сообщений в Росфинмониторинг по факту выявления операций или на основании запросов Росфинмониторинга; 4) фиксирование информации в сфере финансового мониторинга; 5) обучение персонала субъекта финансового мониторинга.

И наконец, целью финансового мониторинга является недопущение преступных доходов в национальную экономику Российской Федерации и предотвращение использования субъектов финансового мониторинга для отмывания преступных доходов и финансирования терроризма.

В качестве цели можно также выделить и противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, но в этом случае можно говорить о подмене понятий «средство» и «цель», так как противодействие отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма тождественно финансовому мониторингу, а значит, подразумевает под собой совокупность мер, осуществляемых Росфинмониторингом, надзорными органами и субъектами финансового мониторинга.

Таким образом, представляется, что финансовый мониторинг можно определить как совокупность мер, осуществляемых Росфинмониторингом, иными надзорными органами и уполномоченными организациями (субъектами финансового мониторинга) и направленных на недопущение преступных доходов в национальную экономику Российской Федерации и предотвращение использования субъектов финансового мониторинга для отмывания преступных доходов и финансирования терроризма.

И в заключение рассмотрим значение финансового мониторинга. На наш взгляд, оно выражается, прежде всего, в тех негативных последствиях, которые несет отмывание преступных доходов и финансирование терроризма.

*Государственный аспект.* Прежде всего, отмывание преступных доходов угрожает национальной безопасности государства, так как привлекает в страну преступные элементы, повышает уровень преступности и, как итог, заставляет государство увеличивать расходы на содержание правоохранительных органов.

Таким образом, создание финансового фундамента для преступной деятельности, бесспорно, влечет увеличение государственных расходов на финансирование правоохранительной системы, что, как правило, негативно отражается на финанси-

ровании государством инвестиционных проектов или капитальных расходов, влечет замедление роста ВВП, бюджетный дефицит.

Отмывание преступных доходов и финансирование терроризма особо губительны для стран третьего мира, так как фактически становятся предпосылками для вооруженных переворотов, коррупции и установления зависимости легитимных органов власти от немногочисленных преступных группировок внутри страны.

*Экономический аспект.* Угрозой экономической безопасности можно считать вливание большого размера незаконных (неучтенных) преступных доходов. «Грязные инвестиции» способны подорвать национальную экономику любого государства, так как невозможно выявить и предвидеть поведение лиц, занимающихся отмыванием денежных средств или иного имущества.

Как правило, непредсказуемое поведение отмывателей на финансовых рынках влечет резкие и значительные колебания спроса на финансовые ресурсы, изменения курсовых и процентных ставок, а значит, и возможные ошибки в финансовой политике государственных финансовых органов власти, оценивающих рынки капитала, что может привести к возникновению финансовых затруднений не только у хозяйствующих субъектов, но и у государства, вплоть до отказа платить по долговым обязательствам («дефолта»).

В экономическом плане немецкий ученый Иоахим Кэцлер в качестве негативного последствия отмывания преступных доходов выделяет также риск создания «параллельных обществ». Как отмечает немецкий ученый, «преступные сообщества и компании, систематически осуществляющие уход от налогообложения и пользующиеся плодами своей деятельности, могут на равных соревноваться с законопослушными компаниями, и в этом смысле «загрязняют» легальную экономику» [9, р. 30].

Все вышесказанное также применимо и к финансированию терроризма. Подчеркнем, что в отличие от легализации преступных доходов на макроэкономическом уровне, финансирование терроризма, прежде всего, угрожает национальной безопасности государства и его суверенитету.

Помимо макроэкономических вопросов, не менее важными являются вопросы микроэкономические, так как легализация преступных доходов и финансирование терроризма оказывает негативное влияние и на каждого из хозяйствующих субъектов.

На уровне отдельного субъекта финансового мониторинга легализация преступных доходов играет роль «вируса», которым может «заразиться» любая организация, принявшая на обслуживание (оказывающая услуги) неблагонадежного клиента.

Широкое распространение данного факта неминуемо скажется на деловой репутации, а значит, и на развитии коммерческой или некоммерческой деятельности компании. В большей части это касается кредитных организаций и других финансовых институтов, обнародование подобных фактов всегда влечет разрыв финансовых связей, отток клиентов из организации, даже косвенно связанной с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма.

Подчеркнем, что легализация преступных доходов или финансирование терроризма может иметь место не только при принятии на обслуживание подобного рода клиента, но и при заключении различных сделок, например, сделок купли-продажи ценных бумаг, сделок купли-продажи валют с контрагентами, которые впоследствии будут обвинены в легализации преступных доходов или финансировании терроризма.

*Социальный аспект.* К социальным последствиям отмывания преступных доходов возможно отнести продолжающееся расслоение между богатыми и бедными. Не следует понимать данное положение как утверждение о том, что «все богатства нажиты нечестным путем», однако предполагается, что преступные доходы аккумулируются в узком кругу лиц, обладающих достаточно большими состояниями.

Отметим также негативное влияние отмывания преступных доходов и на рядовых граждан. Таким примером может служить создание финансовых пирамид, при крахе которых инвесторы не могут обратиться за взысканием на имущество компании — инициатора финансовых пирамид.

Именно высокая доля вероятности легализации подобного рода доходов через различного рода схемы дает возможность финансовым мошенникам исключить конфискацию имущества, которое могло бы быть направленным на возмещение ущерба «обманутым вкладчикам и инвесторам».

*Международно-политический аспект.* Политическое значение противодействия легализации преступных доходов проявляется, прежде всего, в том, что в настоящее время вопросы отмывания преступных доходов и финансирования терроризма стали глобальными проблемами. Как отмечает Питер Лилли, «ежегодный объем отмытых во всем мире денег составляет 1,5 триллиона долларов» [3, с. 64].

Проблемы борьбы с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма постоянно обсуждаются на международном уровне. Противодействием отмыванию преступных доходов занимаются несколько международных организаций, в том числе и ФАТФ, ЕАГ, Интерпол, Группа финансовой разведки «Эгмонт».

Вместе с тем «реализация мер по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма может быть достаточно мощным инструментом политического или экономического давления на одно или несколько государств и территорий. Так, например, включение любого из государств в Перечень несотрудничающих стран и территорий ФАТФ (НССТ) — список государств, не противодействующих легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, автоматически влечет усиление мер контроля в отношении клиентов, зарегистрированных в данных юрисдикциях, ограничение присутствия иностранных организаций в данном регионе и, как следствие, сокращение международных торговых отношений и притока инвестиций. Подобного рода меры могут поставить под удар дальнейшее экономическое развитие практически любого государства, особенно развивающихся стран.

Таким образом, отмывание преступных доходов и финансирование терроризма оказывает негативное влияние на все аспекты жизнедеятельности общества и государства. В этой связи финансовый мониторинг направлен на предотвращение, выявление и пресечение любых действий, которые могут быть связаны с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. Профобразование. — М., 2003.
2. Зубков В.А., Осипов С.К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. — М., 2007.
3. Лилли Питер. Грязные сделки. Тайная правда о мировой практике отмывания денег, международной преступности и терроризме. — Ростов н/Д., 2005.

4. Российская газета. — 2001. — № 151-152.
5. Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
6. Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 45. — Ст. 4251.
7. Современный словарь иностранных слов. — М.: Русский язык, 1993.
8. *Фитуни Л.Л.* Финансовый мониторинг: Учебно-методическое пособие. — М., 2002.
9. Suspicion of Money Laundering. In the Crossfire of International Due Diligence Obligations. By professionals — for professionals. — Vienna-Graz, 2006.

## **THE FINANCIAL MONITORING: PARTICIPANTS, OBJECTS AND IMPORTANCE**

**M.M. Proshunin**

Department of Administrative and Financial Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 119198*

This article is devoted to legal issues of definition of financial monitoring in normative acts and scientific literature. The issues of subjects, objects of the financial monitoring and purposes of the financial monitoring are described in this article as well.