

---

## ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ И КОРРУПЦИЯ: ПРАВОВАЯ ВЗАИМОСВЯЗЬ

А.Р. Батяева, А.В. Матушкин, М.М. Прошунин

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

Статья посвящена вопросам необходимости отнесения противодействия коррупции к одному из направлений деятельности финансового мониторинга. Авторами предлагаются практические рекомендации по реализации данного предложения в действующем российском законодательстве. В статье также анализируется зарубежный опыт противодействия коррупции в рамках осуществления противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

**Ключевые слова:** противодействие легализации преступных доходов, финансирование терроризма, финансовый контроль, коррупция, финансовый мониторинг.

Легализация (отмывание) преступных доходов и коррупция являются национальной и международной проблемой. Как отметил Президент РФ в своем послании к Федеральному собранию Российской Федерации на 2009 год, для свободного, демократического и справедливого общества враг «номер один» — это коррупция [8]. По отдельным оценкам, общий размер взяток во всем мире составляет около 1 триллиона долларов США ежегодно, что является только частью всех коррупционных расходов [4].

В недавно принятом федеральном законе коррупция определяется как а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица [7].

В свою очередь, противодействие коррупции в том же законе определяется как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и рас-

следованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

С юридическо-технической точки зрения отметим, что по сравнению с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ законодатель дал определение понятию «противодействия» через составляющие его действия.

Связующим звеном двух противоправных деяний, таких как коррупция и отмывание преступных доходов, является то, что коррупция может выступать источником доходов, полученных преступным путем, а значит, и причиной отмывания преступных доходов. Иными словами, коррупция выступает одним из предикатных правонарушений, которые могут лежать в основе действий по отмыванию преступных доходов. Следствием этого является то, что при широком распространении отмывания преступных доходов растет количество преступлений и коррупция [10. Р. II-3].

Как справедливо отмечается, отмывание преступных доходов и коррупционная деятельность государственных служащих являются составными частями теневой экономики [5. С. 116]. Данное утверждение верно и для финансирования террористической деятельности, поскольку большая часть денежных средств, направляемая на финансирование терроризма, имеет криминальное происхождение.

Коррупция, как и отмывание преступных доходов, негативно влияют на политические, социально-экономические отношения как внутри отдельного государства, так и в международной сфере. В социально-экономической среде коррупционные доходы стремятся стать частью легальной экономики, тем самым способствуя ее криминализации и препятствуя законной коммерческой деятельности. Коррупция становится дополнительным «налогом» для всех слоев населения, заинтересованных в получении определенных публичных услуг.

В настоящее время одним из основных трендов развития финансового контроля за рубежом является повышение внимания к вопросам противодействия коррупции. Как отмечает Джим МакКерри, в США Комиссия по ценным бумагам и Министерство юстиции за последние шесть лет существенно увеличили количество проверок и расследований, имеющих коррупционную причину [8].

В политической сфере отметим, что основным методом политического влияния становится теневое лоббирование, олицетворяющее фасадную демократию. В рамках налогово-бюджетных отношений следует сказать, что коррупция, как и отмывание преступных средств, значительно снижает доходы бюджетов различных уровней бюджетной системы, а значит, потенциально сокращает инвестиционную составляющую финансовых плановых актов. В стремлении придать законный характер преступным доходам коррупционные денежные средства нелегально вывозятся/выводятся на счета в страны, предоставляющие льготные режимы налогообложения, уменьшая инвестиционный потенциал государства.

Как и в случае с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма, так и в случае с коррупцией международное сообщество не добилось

значительных успехов в борьбе с данными противоправными явлениями путем «физических» мер. В этой связи коррупция, как и рассматриваемые нами отмывание преступных доходов и финансирование терроризма, является достаточно уязвимой в рамках применения финансовых мер, а именно финансового контроля и мониторинга.

Еще в 1997 г. на эту взаимосвязь было обращено внимание в Концепции национальной безопасности, закреплявшей, что в целях предупреждения коррупции и устранения условий для легализации капиталов, нажитых незаконным путем, необходимо создать действенную систему финансового контроля, усовершенствовать меры административного, гражданского и уголовно-правового воздействия, отработать механизм проверки имущественного положения и источников доходов должностных лиц и служащих организаций и учреждений независимо от формы собственности, а также соответствия их расходов этим доходам [6].

В правовом поле данная правовая связь прослеживается еще с момента принятия 15 апреля 2002 г. на Генеральной ассамблее ООН мер по борьбе с коррупцией, мер по борьбе с отмыванием денег, планов действий по осуществлению Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века, а также принятия Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., в которой ряд норм был посвящен вопросам противодействия легализации доходов, полученных в результате коррупционной деятельности. В частности, ст. 14 Конвенции закрепляла ряд мер по предупреждению отмывания денежных средств: разработка процедур идентификации клиентов и выгодоприобретателей, мониторинг подозрительных операций финансовыми институтами и нефинансовым сектором, усиление национального и международного сотрудничества в области противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма [3].

Продолжая мысль исследователей о том, что последние пятнадцать лет поиски оптимальной модели противодействия коррупции и теневой экономике в нашей стране носили, по сути, бессистемный характер [5. С. 344], отметим, что отсутствие требуемой синергии, порождаемой системой, на наш взгляд, было обусловлено отсутствием информационно-контрольной составляющей финансового мониторинга.

Проведенный сравнительно-правовой и историко-правовой анализ показывает, что развитие правового регулирования противодействия отмыванию преступных доходов и коррупции, выявление источников их возникновения, финансовой составляющей может стать третьим взаимосвязанным направлением деятельности финансового мониторинга, а антикоррупционная деятельность в финансовой сфере — постоянной и самостоятельной функцией Росфинмониторинга.

В настоящее время в рамках международного противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в 2008 г. в России имплементированы ряд международных стандартов, устанавливающих мониторинг операций публичных должностных лиц, а именно мониторинг за иностранными публичными должностными лицами («ИПДЛ»).

Международные специальные процедуры по идентификации публичных должностных лиц появились в ответ на ряд коррупционных скандалов в среде чиновников высшего ранга ряда зарубежных государств. Назовем лишь некоторых из них: Мохамед Сухарто, Индонезия — предварительные оценка незаконно присвоенных денежных средств составляет около 35 млрд. долларов США; Сани Абача, Нигерия — 5 млрд. долларов США; Джозеф Эстрада, Филиппины — 80 млн. долларов США.

Согласно официальному разъяснению Росфинмониторинга, при решении вопроса о том, кто относится к числу «иностранных публичных должностных лиц», следует руководствоваться определением из п. «b» ст. 2 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. В соответствии с ней «иностранным публичным должностным лицом» является «любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия» [5].

Подчеркнем, что нормативные положения относительно идентификации иностранных публичных должностных лиц не стали новеллой для международного сообщества. Специальный контроль за операциями публичных должностных лиц уже существует в ряд развитых стран мира, например, в США, Великобритании, Европейском Союзе. Вместе с тем, например, во Франции легальное определение публичных должностных лиц отсутствует, как, впрочем, и обязанность осуществлять дополнительные меры контроля в отношении их.

В настоящее время единого определения «публичных должностных лиц» или «влиятельных политических лиц» ни в зарубежной литературе, ни в отечественной науке не существует. ФАТФ рекомендует использовать термин «влиятельные политические лица» («politically exposed persons») или сокращенно («PEPs») в отношении физических лиц, на которых возложены или были возложены в прошлом важные государственные функции в конкретной стране, в частности, к ним относятся главы государств и правительств, влиятельные политические и правительственные чиновники, судьи и военачальники, руководители государственных корпораций высшего ранга и ключевые деятели политических партий. В России в отношении данной категории физических лиц к обязанностям субъектов финансового мониторинга относится осуществление следующих мероприятий.

Во-первых, субъекты финансового мониторинга должны принимать обоснованные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры по выявлению среди физических лиц, находящихся или принимаемых на обслуживание, иностранных публичных должностных лиц. Такими мерами могут быть: 1) разработка проекта вопросника (анкеты) для физических лиц, в котором последние должны будут подтвердить/ не подтверждать возможность рассматривать их как иностранных публичных должностных лиц; 2) поиск информации в СМИ, в том числе в сети Интернет, на предмет наличия совпадений фамилии с публичными должностными лицами государства или государств, гражданином которо-

го(ых) является потенциальный клиент/контрагент субъекта финансового мониторинга, и наконец, последнее — закрепление в гражданско-правовом договоре с клиентом заверений и гарантий клиента/контрагента, что он не является/является иностранным публичным должностным лицом.

Второй обязанностью субъектов финансового мониторинга является обязанность принимать на обслуживание иностранных публичных должностных лиц только на основании письменного решения руководителя субъекта финансового мониторинга или его заместителя.

В целях избегания любых ошибок необходимо закрепить указанное полномочие для заместителей единоличного исполнительного органа непосредственно во внутренних документах субъекта финансового мониторинга, в том числе в должностной инструкции заместителя руководителя. В силу прямого указания в законе представляется, что указанные полномочия иным должностным лицам субъекта финансового мониторинга переданы быть не могут.

В настоящий момент не решен вопрос относительно осуществления данной функции в филиалах кредитных организаций, которые, по определению, расположены вне места нахождения кредитной организации. К сожалению, не все кредитные организации готовы назначать управляющих филиалами заместителями единоличного исполнительного органа, к тому же подобного рода назначение ведет к необходимости согласования его кандидатуры в территориальном управлении Банка России. К сожалению, данный вопрос является вопросом, который может быть решен только на уровне внесения соответствующих изменений в нормативный акт.

Третьей обязанностью субъекта финансового мониторинга является необходимость принимать обоснованные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры по определению источников происхождения денежных средств или иного имущества иностранных публичных должностных лиц. В этой связи необходимо закрепить в специальной анкете иностранного публичного должностного лица вопросы относительно источников происхождения денежных средств, а также в рамках внутренних процедур проверки удостовериться, что данное лицо не является фигурантом каких-либо уголовных дел или судебных разбирательств.

Четвертой обязанностью субъекта финансового мониторинга является обязанность на постоянной основе обновлять имеющуюся в его распоряжении информацию о находящихся у него на обслуживании иностранных публичных должностных лицах. В рамках исполнения данной обязанности упомянутая выше специальная анкета иностранного публичного должностного лица должна обновляться не реже одного раза в год, по аналогии с лицами, которым присвоен высокий уровень риска осуществления отмывания доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В рамках внутренних процедур может быть установлен мониторинг публикаций в средствах массовой информации и сети Интернет о данных иностранных публичных должностных лицах.

Следующей обязанностью субъекта финансового мониторинга является необходимость уделять повышенное внимание операциям с денежными средствами или иным имуществом, осуществляемым иностранными публичными должностными лицами, их супругами, близкими родственниками (родственниками по

прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушками, бабушками и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами, усыновителями и усыновленными) или от имени указанных лиц. Сделки и операции должны анализироваться ответственным сотрудником по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, на наш взгляд, на ежедневной основе.

В целях обеспечения актуальной информации о клиентах субъект финансового мониторинга обязан систематически обновлять информацию о клиентах и выгодоприобретателях. При этом требования к идентификации могут различаться в зависимости от степени (уровня) риска совершения клиентом операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма.

Представляется, что введение подобной процедуры мониторинга за операциями иностранных публичных должностных лиц является оправданной и соответствует международным стандартам борьбы как против отмывания преступных доходов, так и финансирования терроризма.

Вместе с тем, как справедливо было отмечено М.И. Гришанковым, международным и национальным опытом доказано, что коррупции невозможно противостоять путем осуществления отдельных разрозненных, фрагментарных мероприятий на различных направлениях. Снизить ее уровень можно, лишь реализовав целостную систему последовательных мер в ключевых областях. Нужен комплексный подход в решении проблем, острота которых не спадает, а, напротив, в последнее время многократно возрастает [2. С. 12].

В этой связи логичным видится распространение мониторинга операций на внутригосударственных публичных должностных лиц. Приводя в пример международный опыт, подчеркнем, что в США вопросы отмывания преступных доходов тесно связаны с коррупцией. Американские законодатели изначально придерживаются той точки зрения, что действия коррупционных чиновников способствуют легализации преступных доходов. Причем коррупцию они рассматривают не только как злоупотребления со стороны американских должностных лиц, но и иностранных чиновников. Участвовавшие в середине 90-х гг. XX века случаи отмывания доходов подвинули Конгресс США расширить основания привлечения к уголовной ответственности за легализацию преступных средств. В настоящий момент американский суд может более чем по 150 основаниям признать обвиняемого виновным в отмывании средств в случае возникновения у суда подозрений относительно источника формирования доходов. Еще одним подтверждением принципа экстерриториальности является тот факт, что участие в схеме по отмыванию средств американского юридического лица влечет за собой привлечение к ответственности всех участников данной сделки независимо от их государственной принадлежности.

На законодательном уровне достаточно предусмотреть процедуры, идентичные тем, которые применяются в отношении иностранных публичных должностных лиц. Подчеркнем, что в настоящее время работа по подготовке нормативных предложений в части мониторинга операций государственных служащих ведется в Росфинмониторинге [9. Р. 9]. В свою очередь, государству будет необходимо

предоставить субъектам финансового мониторинга перечень физических лиц, за операциями которых будет осуществляться наблюдение в рамках финансового мониторинга. Как известно, в настоящий момент отсутствие перечня иностранных публичных должностных лиц делает работу по мониторингу их операций достаточно затруднительной и малоэффективной.

Не следует рассматривать данное предложение как притязание на суверенитет государства, так как сама процедура и перечень лиц будут определяться на уровне законодательного акта. Тем более что похожая по целям процедура установлена в отношении обязанности государственных и муниципальных служащих предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [7].

На наш взгляд, довод о том, что государственные чиновники не будут проводить операции от своего имени и, как итог, данная система мониторинга будет неэффективна, достаточно спорен, так как задача мониторинга операций государственных и муниципальных служащих заключается в том, чтобы не только выявить сомнительные операции, но и максимально затруднить использование легальных институтов для отмыwania преступных доходов, в том числе полученных от коррупционной деятельности. В этом случае коррупционер будет поставлен перед необходимостью нахождения лиц, через которые возможно осуществление данных операций, будет нести дополнительные расходы за оказание данных услуг, не имея никаких правовых гарантий в случае ненадлежащего их исполнения.

Не менее важно дополнительно к существующим критериям необычных операций разработать систему критериев выявления и признаков таких операций, осуществляемых публичными должностными лицами. Так, к ним могут быть отнесены: 1) получение или перевод денежных средств в наличной или безналичной форме на сумму, превышающую 600 тыс. рублей; 2) получение денежных средств по гражданско-правовым договорам (контрактам), в том числе внешнеторговым контрактам; 3) получение или перевод денежных средств на счета, расположенных в иностранных банках; 4) получение или перевод денежных средств в оплату ценных бумаг или иных финансовых инструментов; 5) систематические переводы денежных средств в пользу физических лиц, сумма которых превышает 3 млн. рублей (законодательный пример может определяться на основе средневзвешенной величины заработной платы государственных служащих).

Данные критерии призваны способствовать выявлению операций среди расхитителей бюджетных средств и лиц, занимающихся незаконным бизнесом (именно на эти категории приходится большинство коррупционных преступлений) [1. С. 8]. Типичными формами подкупа должностных лиц являются открытие банковских счетов в зарубежных банках, приобретение недвижимого имущества за рубежом, включение в число учредителей компании близких родственников, организация зарубежных командировок («коррупционного туризма»).

Важным достоинством финансового мониторинга в части противодействия коррупции является то, что данная система позволяет осуществлять сбор информации не только о доходах, но и о расходах должностного лица, подтвер-

ждая соответствие или несоответствие последних публично заявленным доходам. В отличие от функций налоговых органов, для которых деятельность по проверке расходов является несвойственной (что и послужило причиной отмены положений о налоговом контроле за расходами, установленной в начале XX в.), для Росфинмониторинга данное направление деятельности станет логичным расширением сферы его функциональности. В свою очередь, решения о возбуждении уголовных дел, как и о привлечении к ответственности, должны приниматься правоохранительными органами, в том числе МВД, ФСБ и Генеральной прокуратурой России.

Не менее важным финансово-правовым шагом в противодействии коррупции должно стать в рамках совершенствования процедур идентификации клиентов и их выгодоприобретателей установление требования о раскрытии конечных бенефициаров юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную деятельность с учетом международно-правовых конструкций. Так, существующий в США, Великобритании и других странах мира институт доверительного управления («траста») предполагает наличие множественного права собственности на имущество, переданное в траст, что позволяет ряду лиц заявлять об отсутствии имущества в виде акций, облигаций, недвижимого имущества, переданного в доверительное (трастовое) управление.

В рамках соотношения с другими отраслями права в конституционно-правовом аспекте введение подобных мер контроля по отношению к должностным лицам должно рассматриваться не как ограничение их прав и свобод, а как подтверждение законности и добропорядочности деятельности лиц, осуществляющих публичные функции от имени государства или муниципального образования. В уголовно-правовой деятельности данные процедуры обеспечат правоохранительным органам сбор и хранение информации, в том числе документов, которые могут быть использованы в рамках уголовного преследования. Подчеркнем, что все положения должны быть установлены на уровне федерального законодательного акта, что, с одной стороны, придаст данной процедуре общеобязательную силу закона, а с другой — несколько нивелирует политические риски, связанные с возможностью использования данных правовых конструкций в политической или аппаратной борьбе.

Таким образом, антикоррупционная деятельность должна стать одним из трех основных направлений деятельности субъектов финансового мониторинга, в том числе Росфинмониторинга. Содержанием указанной деятельности должно стать установление процедур идентификации внутригосударственных публичных должностных лиц, идентичных процедурам, установленным для иностранных чиновников. В свою очередь, мониторинг операций и сделок публичных должностных лиц надлежит осуществлять на основе специфических критериев и признаков необычных операций. Помимо этого, важным является законодательное закрепление требования о раскрытии информации о бенефициарной собственности, в том числе собственности, находящейся в доверительном управлении (трасте) в иностранных финансовых компаниях.



## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Алиев В.М., Гриб В.Г. Коррупция. Ее связь с организованной преступностью. — М.: ВНИИ МВД РФ, 1996.
- [2] Гришанков М.И. Парламентские слушания на тему «О государственной политике и стратегии противодействия коррупции» 21 апреля 2005 г. Семинар российских и зарубежных экспертов в Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции 19 декабря 2006 г. // *Налоги*. — 2008. — № 2.
- [3] Конвенция ООН против коррупции // *СЗ РФ*. — 2006. — № 26. — Ст. 2780.
- [4] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // *Парламентская газета*. — 2008. — № 69.
- [5] Сулакиши С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономики в России. — Т. 1. — Научный эксперт, 2008.
- [6] Указ Президента РФ «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 1300 // *Российские вести*. — 1997. — № 239. — 25 дек.
- [7] Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6228.
- [8] *McCurry J.* Bribery and corruption enforcement hits financial services. — 2009. — March 18.
- [9] *Officials Face Monitoring* // *The Moscow Times*. — 2009. — March 16, Monday.
- [10] *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Second Edition and Supplement on Special Recommendation*. — The World Bank, 2006.

**FINANCIAL MONITORING AND CORRUPTION:  
LEGAL CORRELATION****A.R. Batyaeva, A.V. Matushkin, M.M. Proshunin**

The Department of Administrative and Financial Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This article is devoted to necessity to consider the counteraction of corruption as one of the object of the financial monitoring. The author proposes some practical recommendations how to realise it in the applicable Russian legislation. The article describes the foreign experience of corruption counteraction within anti money laundering and terrorist financing measures.

**Key words:** money laundering, terrorist financing, financial control, corruption, financial monitoring.