
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ФИНАНСОВОМУ МОНИТОРИНГУ: НАСТОЯЩЕЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

М.М. Прошунин

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

В статье рассматриваются вопросы правового положения Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинга), в том числе структура и основные функции подразделения финансовой разведки. В статье проводится сравнение иностранных подразделений финансовых разведок и предлагаются ряд законодательных и практических рекомендаций по совершенствованию российской системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Ключевые слова: Росфинмониторинг; финансовый мониторинг; противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Государственно-правовой основой системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма любого государства является уполномоченный орган власти (подразделение финансовой разведки или «financial intelligence unit»), на который возложены функции по организации и обеспечению функционирования всей системы борьбы с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма.

Одним из обязательных требований Сорока рекомендаций ФАТФ является создание уполномоченного органа по борьбе с преступными доходами и финансированием терроризма (XXVI Рекомендация ФАТФ) [3. С. 490]. Следует согласиться с выводом Э.А. Иванова о том, что в международно-правовых актах подразделения финансовой разведки являются необходимой организационной структурой в борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем» [1. С. 339]. Иными словами, в настоящее время наличие подразделения финансовой разведки в системе органов исполнительной власти любого государства является обязательным условием для обеспечения эффективности работы всей национальной системы финансового мониторинга.

В Риме в ноябре 1996 г. на заседании участников Группы «Эгмонт» (организация, объединяющая финансовые разведки) впервые было сформулировано определение, закрепляющее минимальные требования к таким подразделениям. Согласно этому определению, подразделение финансовой разведки является центральной государственной структурой, ответственной за получение (и, в рамках закона, затребование), анализ и передачу компетентным органам финансовой информации, касающейся доходов, подозреваемых в криминальном про-

исхождении, требуемой в соответствии с национальным законодательством для осуществления борьбы с отмыванием денег, а также имеющей полномочия по работе по противодействию финансированию терроризма.

В Российской Федерации таким уполномоченным органом выступает Федеральная служба по финансовому мониторингу Российской Федерации (Росфинмониторинг) и ее территориальные подразделения. Напомним, что первоначально был образован Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России) на основании Указа Президента Российской Федерации от 1 ноября 2001 г. № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Данным нормативным актом указанный орган был наделен полномочиями осуществлять меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и координировать деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Подчеркнем, что термин «финансовый мониторинг» в отношении системы мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма является российским нововведением и используется только в странах СНГ: Белоруссии (Департамент финансового мониторинга Комитета государственного контроля), Украине (State Department of Financial Monitoring), Грузии (Financial Monitoring Service of Georgia). Единственным исключением является государство Монако, в котором подразделением финансовой разведки является Служба информации и мониторинга финансовых отношений (The Service for Information and Monitoring of Financial Networks). В исследованных нами зарубежных источниках термин «финансовый мониторинг» практически не встречается.

В названиях большинства подразделений финансовых разведок имеется указание на цель их деятельности — противодействие легализации доходов, полученных преступным путем (Сирия — Combating Money Laundering and Terrorist Financing Commission, ОАЭ — Anti-Money Laundering and Suspicious Cases Unit), либо в названии присутствует «подразделение финансовой разведки с указанием национальной принадлежности или без ее указания» (Катар — Qatar Financial Intelligence Unit, Мексика — Financial Intelligence Unit). И наконец, последний тип наименований подразделений финансовых разведок указывает на связь финансовых разведок с правоохранительными органами (США — Financial Crimes Enforcement Network, Великобритания — Serious Organised Crimes Agency).

Сравнительно-правовой анализ подразделений финансовых разведок ряда стран позволяет выделять три основных вида подразделений финансовых разведок. Первый тип может быть назван административными подразделениями финансовых разведок, что отражает их тесную связь с административными органами (Австралия, Россия, Франция). Второй тип является правоохранительными подразделениями финансовой разведки (Австрия, Германия, Соединенное Королевство). И наконец, третий тип является «смешанным» типом, в котором

находят место черты как административного, так и правоохранительного типов подразделений финансовой разведки (Дания, Норвегия). Следует согласиться с авторами монографии «Подразделения финансовой разведки. Обзор», что возможны иные способы классификации подразделений финансовой разведки [5; 11]. К основаниям классификации можно отнести перечень функций, порядок формирования, а также меры воздействия, которые могут осуществлять подразделения финансовой разведки.

В настоящее время правовое положение Росфинмониторинга регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2004 г. № 307 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу» [6] и Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. № 186 «Вопросы федеральной службы по финансовому мониторингу» [7].

В соответствии с указанными нормативными правовыми актами Федеральная служба по финансовому мониторингу является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию и координации деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

В структуре Росфинмониторинга создано 7 межрегиональных управлений, которые осуществляют функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на территории соответствующего федерального округа. Их правовое положение закреплено в Положении о территориальном органе Федеральной службы по финансовому мониторингу, утвержденном Приказом Минфина России от 30 декабря 2004 г. № 127н «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по финансовому мониторингу» [8].

Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В настоящий момент руководство деятельностью Росфинмониторинга осуществляется Правительством Российской Федерации. До ноября 2007 г. Федеральная служба находилась в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Росфинмониторинг возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации. Руководитель несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Росфинмониторинг задач и функций и подотчетен непосредственно Правительству Российской Федерации. Заместители руководителя Росфинмониторинга назначаются и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации по представлению руководителя Росфинмониторинга.

К основным задачам Росфинмониторинга относятся:

во-первых, сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации;

во-вторых, создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;

в-третьих, направление соответствующей информации в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция или сделка связаны с легализацией доходов, полученных преступным путем.

И наконец, в международной сфере — осуществление Росфинмониторингом в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, а также представление России в международных организациях по вопросам противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В соответствии с поставленными перед Росфинмониторингом задачами в его структуре созданы такие подразделения, как информационно-технологическое, управление по противодействию финансированию терроризма, управление финансовых расследований, управление надзорной деятельности, управление международных связей и, наконец, юридическое управление.

На наш взгляд, основными функциями Росфинмониторинга являются информационная и аналитическая функции. *Информационная функция* является основополагающей функцией для всех подразделений финансовых разведок. Именно потребность в сборе и анализе информации от частного финансового сектора: кредитных организаций, брокеров и дилеров, страховых компаний — и передачи данной информации правоохранительным органам стало основной причиной создания подразделений финансовых разведок.

В настоящее время Росфинмониторинг несет ответственность за создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в которой аккумулируется информация о сделках и операциях, носящих сомнительный (подозрительный) характер.

Для обеспечения информационного обмена между органами власти Росфинмониторинг координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также взаимодействует с Банком России. В рамках проведенного исследования, на наш взгляд, необходимо уточнить полномочия Росфинмониторинга по отношению к надзорным органам, правоохранительным органам. В настоящее время правовой механизм их взаимодействия нормативно не закреплен.

По нашему мнению, первоочередным шагом должно стать объединение баз данных, ведущихся органами государственной власти, прежде всего правоохранительными органами. В настоящее время такие базы данных ведутся в автономном режиме. На эту проблему еще указывали в своей работе В.Н. Мельников и А.Н. Мовсесян [4. С. 518]. Отметим, что, например, в Великобритании данная проблема решена путем создания подразделения финансовой разведки на базе правоохранительного органа — Serious Organised Crimes Agency, что позволяет подразделению финансовой разведки получать необходимую информацию у других структурных подразделений того же правоохранительного органа.

Кроме того, в рамках осуществления информационной функции федеральная служба формирует перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, и вносит в него изменения. К нормативным «упущениям» следует отнести то, что в настоящее время к компетенции Росфинмониторинга не отнесена функция по исключению из Перечня террористов и экстремистов физических и юридических лиц, которые, например, в силу истечения срока судимости, прекращения уголовного дела, смерти физического лица или ликвидации юридического лица лишь «отягощают» данный Перечень. Иными словами, если на Росфинмониторинг возложены функции по составлению и распространению данного Перечня среди субъектов финансового мониторинга, то логичным стало бы наделение данного органа функцией по изменению его содержания в дальнейшем.

Аналитическая функция. Федеральная служба проводит сбор, обработку, анализ информации об операциях (сделках), подлежащих контролю, а также проверяет полученную информацию, в том числе путем получения необходимых разъяснений по представленной информации. По итогам внутренних расследований Росфинмониторинг направляет информацию в правоохранительные органы при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция (сделка) связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма, а также представляет соответствующую информацию по запросам правоохранительных органов.

Подчеркнем, что анализ правового положения существующих подразделений финансовых разведок показал, что аналитическая функция является в них основополагающей. Одним из подтверждений этому служит указание на данную функцию в названиях подразделений финансовой разведки (Канада — Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, Чехия — Financial Analytical Unit). В ходе проведенного правового анализа полномочий зарубежных подразделений финансовых разведок каждое из них предполагало осуществление аналитической функции в отношении сомнительных операций.

В рамках осуществления аналитической функции отметим наличие скорее практической, чем научной проблемы — проблемы нехватки квалифицированных кадров. Как отметили представители ФАТФ в ходе второго раунда взаимной проверки (Second Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Com-

bating the Financing of Terrorism), в аналитическом подразделении и подразделении по борьбе с финансированием терроризма более 15% вакантных рабочих мест [10].

На наш взгляд, пути решения данного вопроса лежат скорее в экономической, чем в правовой плоскости, так как предполагают применение различных мер материального (например, увеличение денежного содержания) и морально-поощрительных сотрудников Росфинмониторинга при осуществлении аналитической работы. Как известно, проблема недостатка квалифицированных кадров характерна не только для Росфинмониторинга: отсутствие достаточного количества специалистов в данной области ощущают МВД России, ФТС России и другие исполнительные органы власти, осуществляющие меры в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Не менее важной функцией Росфинмониторинга является *надзорная функция*. Так, Росфинмониторинг осуществляет надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства о финансовом мониторинге.

В рамках осуществления Росфинмониторингом надзорной функции следует отметить, что в настоящее время функции надзора за соблюдением субъектами финансового мониторинга положений законодательства распределены среди нескольких федеральных органов власти и уполномоченных организаций, таких как Банк России, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Пробырная палата, Федеральная служба по страховому надзору и т.д. Данная ситуация позволяет сделать вывод, что функция надзора децентрализована.

Негативной стороной децентрализации надзорной функции может стать отсутствие у Росфинмониторинга достаточной информации для проведения полноценного анализа уровня противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, существующего в кредитных организациях, среди профессиональных участников рынка ценных бумаг и т.д. Казалось бы, что самым простым решением проблемы могла бы стать передача надзорных функций в Росфинмониторинг, что, несомненно, увеличило бы объем информации, а также упрочило его позиции среди федеральных органов исполнительной власти. Однако следует признать, что в ряде случаев наличие надзорных органов является скорее положительным, чем отрицательным моментом.

Наиболее показателен пример взаимодействия Росфинмониторинга и Банка России. На наш взгляд, взаимоотношения Росфинмониторинга и Банка России следует рассматривать в контексте функций, осуществляемых каждым из указанных органов в сфере ПОД/ФТ. Ряд авторов рассматривает функции Росфинмониторинга и Банка России как «дублирующие» [9. С. 115]. На наш взгляд, в целом, кооперацию уполномоченных органов можно охарактеризовать скорее как взаимодополняющую, чем дублирующую. Определяющими аргументами в защиту нашей точки зрения должны стать, во-первых, специфика деятельности кредитных организаций, которая более понятна для Банка России. Во-вторых,

немаловажным является сокращение числа проверяющих органов для кредитных организаций. И наконец, в-третьих, передача надзорных функций Росфинмониторингу поставит новые вопросы о необходимости наделения Росфинмониторинга правом на отзыв лицензий на осуществление банковской деятельности, о доступе к информации, содержащей банковскую тайну, передаче информации о результатах проверок Росфинмониторинга Банку России.

Отдельно следует отметить, что в ряде зарубежных стран подразделение финансовой разведки является структурным подразделением центрального банка государства, например, в Армении (Центр финансового мониторинга Центрального банка Армении) и Италии. По нашему мнению, приведенные доводы применимы и к остальным надзорным органам: ФСФР России, Пробирной палате России и другим.

В этой связи представляется правильной позиция первого главы Росфинмониторинга В.А. Зубкова, который подчеркнул, выступая на IX Всероссийской банковской конференции «Банки и их роль в противодействии легализации доходов, полученных преступным путем» (организатор конференции — Ассоциации региональных банков России), «ФСФМ не претендует на надзорные функции Банка России... Банк России самостоятельно может осуществлять свои надзорные функции. Он это делал, делает и будет делать еще очень долго» [2].

В рамках осуществления надзорной деятельности и при выявлении нарушений Росфинмониторинг и его межрегиональные управления вправе пресекать факты нарушения законодательства Российской Федерации, а также налагать меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений в сфере финансового мониторинга. По нашему мнению, в рамках наложения административной ответственности на субъектов финансового мониторинга, нарушивших законодательство в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, может быть расширен нормативно определенный перечень мер воздействия к нарушителям.

С нашей точки зрения, Росфинмониторинг должен быть вправе требовать смены органов управления субъектов финансового мониторинга, приостанавливать отдельные операции субъекта на определенный срок, а также налагать административные меры ответственности на учредителей (участников) и акционеров субъектов финансового мониторинга, если будет установлено, что их действия (бездействие) повлекли допущение нарушений в сфере финансового мониторинга.

Требуется дополнительное изучение предложения экспертов ФАТФ о надделении надзорных органов правом отзыва лицензии на осуществление специфической деятельности при привлечении к уголовной ответственности руководителей субъекта финансового мониторинга за нарушения в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Нормативное закрепление данного основания заставило бы органы управления субъектов финансового мониторинга более тщательно подходить к

оценке кандидатур на должности единоличного и коллегиального органов управления субъекта финансового мониторинга.

В рамках привлечения к административной ответственности отметим (как и эксперты ФАТФ) достаточно низкий размер административных штрафов за допущенные нарушения в сфере финансового мониторинга — 5 тыс. рублей для руководителей субъекта финансового мониторинга и 50 тыс. рублей для субъекта финансового мониторинга. Целью нашего исследования не является установление «справедливого» размера административного штрафа и оценка, насколько его изменение в сторону увеличения скажется на количестве нарушений. Вместе с тем, бесспорно, если принимать во внимание зарубежную практику, размеры имущественных санкций за подобного рода нарушения на несколько порядков превышают существующие размеры штрафов в России.

Кроме того, в рамках осуществления надзорной функции следует отметить, что в настоящее время недостаточное внимание уделяется осуществлению мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма адвокатами, нотариусами, а также лицами, осуществляющими юридические и бухгалтерские услуги. Как показал проведенный нами выборочный опрос ряда представителей юридических фирм, оказывающих подобного рода услуги, свыше 50% даже не имеют информации о возложении на них данной функции. Вместе с тем следует отметить, что данная проблема является актуальной для многих стран: Великобритании, США, Испании и других. Представляется, что для ее решения должны быть приняты системные меры, среди которых следует выделить: 1) информирование органов управления данных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при их регистрации о наличии данных обязанностей; 2) ужесточение административной ответственности за несоблюдение законодательства о финансовом мониторинге; 3) взаимодействие с саморегулируемыми организациями в данной сфере деятельности; 4) проведение и участие в семинарах и конференциях по вопросам деятельности данных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В рамках осуществления *международного сотрудничества* Росфинмониторинг представляет Россию в международных организациях по вопросам ПОД/ФТ, а также участвует в разработке и осуществлении соответствующих программ международного сотрудничества. Росфинмониторинг является членом ФАТФ, МАНИВЭЛ, по инициативе Росфинмониторинга создана и успешно функционирует Евразийская группа — региональная организация по типу ФАТФ. Росфинмониторингом подписано свыше 70 двусторонних соглашений по вопросам международного сотрудничества в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма.

Методологическая функция. В методических и практических целях Росфинмониторинг осуществляет выявление признаков операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терро-

ризма, с последующим доведением данной информации до субъектов финансового мониторинга.

Нормотворческая функция. Федеральная служба по финансовому мониторингу на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты в сфере финансового мониторинга. Также в рамках нормотворческой деятельности Росфинмониторинг вправе вносить в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, которые касаются вопросов, относящихся к компетенции Росфинмониторинга, и по которым требуется решение Правительства Российской Федерации.

Таким образом, проведенный правовой анализ показал, что в настоящее время правовое регулирование деятельности Росфинмониторинга соответствует международным стандартам в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, что было подтверждено экспертами ФАТФ в рамках проведенного в 2007 г. второго раунда проверки Российской Федерации. Вместе с тем существует ряд организационных вопросов в части обеспечения кадрового потенциала Росфинмониторинга, расширения полномочий Росфинмониторинга по ведению Перечня террористов и экстремистов, нормативному уточнению координаторской функции Росфинмониторинга. Немаловажной представляется необходимость расширения функций Росфинмониторинга по применению мер взыскания за нарушение законодательства в сфере финансового мониторинга, а также ужесточения административно-правовых санкций за нарушения в сфере финансового мониторинга.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Иванов Э.А.* Система международно-правового регулирования борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем: Дис. ... доктора юрид. наук. — М., 2004.
- [2] Материалы IX Всероссийской банковской конференции «Банки и их роль в противодействии легализации доходов, полученных преступным путем», проходившей 13 марта 2007 г. Организатор конференции — Ассоциации региональных банков России.
- [3] Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сб. документов / сост. В.С. Овчинский. — М.: ИНФРА-М, 2004.
- [4] *Мельников В.Н., Мовсесян А.Г.* Противодействие легализации незаконных доходов. — М.: МЦФЭР, 2007.
- [5] Подразделения финансовой разведки: Обзор. Международный валютный фонд. Всемирный банк. — Вашингтон (округ Колумбия), 2004.
- [6] Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2004 г. № 307 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 26. — Ст. 2676.
- [7] Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. № 186 «Вопросы федеральной службы по финансовому мониторингу» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 15. — Ст. 1479.

- [8] Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 декабря 2004 г. № 127н «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по финансовому мониторингу» // Российская газета. — 2005. — № 42.
- [9] *Филимонов М.И.* Роль Банка России в системе финансового мониторинга в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007.
- [10] Summary of the Second Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Russian Federation. 20 June 2008. URL: <http://www.fatf-gafi.org>

THE LEGAL STATUS OF THE FEDERAL SERVICE OF FINANCIAL MONITORING: PRESENT AND PERSPECTIVES

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 the description of the legal status of the Federal service of financial monitoring. The article describes the structure and main functions of the Russian financial intelligence unit — Rosfinmonitoring. The author also makes comparison with foreign FIUs and propose some legislative and practical steps to improve the Russian AML/CFT environment.

Key words: Rosfinmonitoring, financial monitoring, countering legalization of criminal income and terrorism financing.