Тимушев А.А.,
Московский университет МВД России

Роль Федеральной службы по финансовому мониторингу в борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем

На основе глубокого анализа состояния экономической безопасности России, автор предлагает систему мер по повышению устойчивости противодействию процессам легализации (отмывания) теневых доходов в России в условиях глобализации мировой экономики

Рассмотрена теоретическая составляющая понятия «экономическая безопасность», приведена оценка устойчивости мер по противодействию процессам легализации (отмывания) теневых доходов в России в современный период, проанализирован уровень теневых экономических процессов в России и в мировой экономике; обоснована роль государственного участия в решении проблем экономической безопасности, в рамках противодействия процессам легализации (отмывания) теневых доходов в условиях глобализации мировой экономики.

Федеральная служба по финансовому мониторингу является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Создана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" в результате преобразования Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России)

КФМ России образован в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 ноября 2001 года № 1263 "Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем", приступил к выполнению возложенных на него задач с 1 февраля 2002.

В 2006 году исполняется пять лет с момента принятия закона о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и пять лет со дня подписания президентом Указа о создании Комитета по финансовому мониторингу. Россия была в так называемом черном списке ФАТФ, наряду еще с полутора десятками стран и действительно Правительству надо было принимать самые энергичные меры, чтобы выйти из этого позорного списка. И такие меры были приняты. Администрация Президента Российской Федерации, Правительство, и Государственная дума, министерства и ведомства, Центральный банк много сделали для того, чтобы был не только принят закон, создан уполномоченный орган - Комитет по финансовому мониторингу, но чтобы была создана вся система противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма в Российской Федерации. Это было сделано в сжатые сроки и довольно качественно. Система быстро заработала.

Комитет по финансовому мониторингу стал получать в соответствии российским законодательством сообщения об операциях, которые подлежат контролю или вызывают подозрение на «чистоту». Были быстро подготовлены и все подзаконные акты. Это и правительственные постановления, и инструкции Центрального банка и ряда министерств и ведомств. Система передачи информации, которую обрабатывал Комитет по финансовому мониторингу, а ныне Федеральная служба по финансовому мониторингу работает, вся информация своевременно уходит в правоохранительные органы. Налажено и международное сотрудничество. В рамках противодействия легализации теневых капиталов Россия вступила в международную группу «Эгмонт», что позволило на более высоком качественном уровне производить обмен информацией на межгосударственном уровне. При инспектировании, комиссиям ФАТФ, было так же отмечено, что в России создана система противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, при этом Россия была исключена из «черного списка». Вскоре после этого, Россия вступила в ФАТФ в качестве полноправного члена.

Сейчас, по инициативе России, создана Евразийская региональная группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. В нее входят 7 стран - членов этой региональной группы и достаточно много стран и международных организаций являются наблюдателями. Это свидетельствует о том, что Россия выполняет все свои обязательства, которые она давала при исключении из «черного списка» и сегодня, можно сказать, лидирует в вопросах противодействия отмыванию преступных доходов.

У Росфинмониторинга существует соглашение с Центробанком о предоставлении информации. По закону от 7 августа 2001 года ее также обязаны предоставлять все коммерческие, кредитные и не кредитные учреждения, включая казино и почтовые службы. Базовый закон 115 ФЗ четко определяет те источники информации и организации, которые обязаны предоставлять информацию. К ним относятся кредитные учреждения, т.е. все банки, а также не кредитные учреждения. Это и страховые компании, и участники рынка ценных бумаг, и лизинговые компании, и другие источники, перечисленные в законе. Существует система критериев, по которым поднадзорные Росфинмониторингу организации обязаны ежедневно предоставлять информацию. Таких критериев около 30. В частности, это - операции, связанные с наличным обращением, операции, связанные с юридическими лицами, чей характер сделок запутан и т.д. Все эти сведения анализируются и расследуются. Если есть достаточные основания полагать, что эти сообщения могут быть связаны с отмыванием преступных доходов или финансированием терроризма, то только в этом случае, направляются материалы расследований в правоохранительные органы по принадлежности. На данный момент, в соответствии с законом, Росфинмониторинг имеет право передавать информацию только в правоохранительные органы. Но с Банком России, с Федеральной службой по финансовым рынкам, Федеральной службой страхового надзора

и с другими службами заключены, межведомственные соглашения, которые определяют характер взаимодействия и выстраивания отношения.

Главная задача Федеральной службы по финансовому мониторингу - это противодействие легализации отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. За 5 лет работы совместно с правоохранительными органами определены типологии, которые могут использоваться по отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма. Это - схемы, которые используются криминалом для придания преступным доходам правомерного вида. Другие критерии, которые были проанализированы и оформлены в виде типологических схем, помогают правоохранительным органам расследовать эти дела. Необходимо отметить, что служба является чисто разведывательной. В разведывательных целях используются те материалы, которые исходят от кредитных и не кредитных учреждений, а также информация, поступающая от зарубежных коллег. Росинфомониторинг получает запросы, которые могут быть связаны с теми или иными преступлениями, от правоохранительных органов. В законе определены так называемые предикатные преступления, которые совершаются перед «отмыванием» преступных доходов. Они учитываются в ряде статей уголовного кодекса, к ним относятся мошенничество, незаконная банковская деятельность, лжепредпринимательство и множество других преступлений. Если в расследованиях просматривается какая-то связь с такими преступлениями, или очевидны признаки коррупции, взяточничества и других правонарушений, то материалы передаются в соответствующие правоохранительные органы. Сотрудники Росфинмониторинга, по сути, не имеют права в процессе работы, называть какие-то конкретные фамилии, фирмы, источники информации. Банковская тайна доверена только этой службе. Правоохранительные органы по исходным материалам, естественно, проводят целый комплекс мероприятий, потом передают дела в суды, и суды принимают решения. Таких материалов передается много. Только в 2005 году было проведено более пяти тысяч финансовых расследований, почти две тысячи семьсот материалов передано в правоохранительные органы, по ним заведено более 900 уголовных дел. 103 материала прошло в суд. По противодействию финансированию терроризма около 50 материалов было использовано органами Генеральной прокуратуры, для того, чтобы блокировать счета физических лиц или организаций, которые тем или иным образом могли быть связаны с финансированием терроризма. Т.е. по всем этим направлениям идет предметная работа, и о результатах можно говорить только после того, когда есть приговор суда. Необходимо отметить, что во многих тех судебных решениях, особенно по крупным делам, которые были или могут быть рассмотрены в судах в ближайшее время, отражается работа Росфинмониторинга. Многие ученые и практики считают, что этой службе надо дать возможность вести оперативную деятельность, вести следствие, на данном этапе эти предложения рассматриваются.

В составе Росфинмониторинга существует управление по противодействию финансирования терроризма. Само по себе название говорит о том,

что Управление очень активно в своих действиях. Такое управление крайне необходимо для данной службы. На это управление возлагаются очень большие надежды. Сегодня оно укомплектовано высококвалифицированными кадрами. Суть работы специалистов этого управления заключается в следующем. Они постоянно держат под контролем определенный круг юридических и физических лиц, как российских, так и зарубежных, производят мониторинг, с тем, чтобы вся информация по этим людям и организациям ежедневно отслеживалась. Таких лиц и организаций, которые ежедневно отслеживает данное управление, сегодня около 4 тысяч. Управление работает в тесном контакте с силовыми структурами, в том числе с ФСБ, МВД, Госнаркоконтролем. Кроме того, управление активно проводит работу с зарубежными коллегами, с аналогичными подразделениями финансовых разведок других стран. В этой области тоже есть положительные результаты, включая судебные решения.

Крайне важно, чтобы все те люди, которые принимали участие в подготовке террористических актов, в том числе путем их финансирования, привлеклись уже сегодня к уголовной ответственности. До тех пор пока угроза экстремизма и терроризма существует, не только в России, но и во всем мире это управление и дальше будет развиваться и укрепляться технически, будет постоянно находиться под самым пристальным Правительственным контролем.

В 2002 году Россия вступила в группу «Эгмонт», в которую входит 101 государство, имеющие органы, подобные Росфинмониторингу. Работа ведется на постоянной основе. Существует закрытая система связи, по которой происходит обмен информацией. Конечно, быть членом «Эгмонт» важно. По тому уставу, который эта организация имеет, раскрытие информации становится обязательным элементом сотрудничества. Сегодня уже заключены двусторонние межведомственные соглашения в рамках группы «Эгмонт» почти с 30 странами. С 70-тью странами ведется постоянный обмен материалами. Правда, еще не все страны, особенно с оффшорной юрисдикцией идут на раскрытие информации.

При обмене той или иной информацией на международном уровне, обязательно предупреждается финансовая разведка иностранного государства о том, чтобы без разрешения России эти сведения не уходили ни в их правоохранительные органы, ни в суды, тем более, в негосударственные структуры. О том же они просят и нас, и это правило соблюдается неукоснительно. Поэтому, при работе с зарубежными коллегами, если есть основания полагать, что те или иные материалы могут свидетельствовать о причастности упомянутых лиц или организаций к преступлениям, дается разрешение на их передачу в правоохранительные органы. Или наоборот. Если зарубежные коллеги уверены на 100 процентов, что материалы, которыми они располагают, подкрепляются с их стороны соответствующими документами, тогда они дают разрешение о передаче этих материалов в Российские правоохранительные органы. Еще раз отметим, что информация Росфинмониторинга, как и информация других подразделений финансовой разведки, входящих в

группу «Эгмонт», носит чисто разведывательный характер. Для их использования Российскими или зарубежными правоохранительными органами должно быть дано международное следственное поручение. В рамках такого поручения должна быть проведена работа по добыче источников этих документов. Это осуществляется помимо оперативно-розыскных мероприятий, следственных других действий вплоть до передачи дела в суд. Диапазон действий от получения информации до наказания того или иного преступника, как мы видим, достаточно большой и действительно на это уходят и месяцы и даже годы.

Два года назад, в октябре 2004 года, когда Россия выступила с инициативой создания Евразийской региональной группы, то много было скептиков, которые не совсем хорошо, может быть, представляли для чего это надо и сомневались, что это получится. Но вот уже сейчас полтора года Россия работает в рамках Евразийской региональной группы, куда входят 7 стран в качестве полноправных членов. Это - Россия, Беларусь, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Узбекистан и Китай. Это самая большая организация - из региональных групп ФАТФ - и по территории и по населению. У нас единые интересы. Они заключаются в том, чтобы во всех этих странах ЕАГ были использованы в полной мере рекомендации международных организаций - и ФАТФа, и Организации Объединенных Наций, и Всемирного банка, и Международного валютного фонда, в части выполнения международных стандартов по борьбе с отмыванием преступных доходов и финансированию терроризма. Сегодня, из 7 стран пока только Россия, Беларусь, Китай и Киргизстан, подошли к этому. В Казахстане сегодня активно работают по написанию и принятию базовых законов о противодействии отмыванию преступных доходов. Создано подразделение финансовой разведки. Очень важно, чтобы во всех 7-ми странах были приняты законы, которые соответствовали бы международным стандартам, были бы образованы подразделения финансовой разведки, такие, как Росфинмониторинг в России, Госмониторинг в Белоруссии, и недавно образованная в Киргизстане Служба финансовой разведки. Необходимо, чтобы это было сделано во всех странах ЕАГ. К сожалению, не везде с этим торопятся. Работа по принятию законов, необходимых для действия таких служб, в ряде стран затягивается. Но работа, тем не менее, идет, и в ближайшее время базовые законы будут приняты во всех странах-членах группы. Россия активно им помогает и в подготовке законодательной базы, и в организации подразделений финансовой разведки. Только в этом случае мы сможем обмениваться с ними информацией, заключать соглашения, проводить совместные расследования. Если этого нет, то вся эта работа просто теряет свою актуальность. Россия активно работает со всеми странами, входящими в состав Евразийской региональной группы. Во всех странах Евразийской группы есть полная возможность принять базовые законы по борьбе с отмыванием «грязных денег» и с финансированием терроризма и решить вопрос о роли и месте уполномоченного органа. Россия в этом будет и впредь помогать всем странам ЕАГ.

Что касается организаций и стран-наблюдателей, то их действительно много. Но, когда образуется какая-либо региональная структура по типу ФАТФ, по существующим во всем мире традициям, любой стране или международной организации, изъявившей желание быть наблюдателем, не откажут. Тут нет никаких ограничений. Среди наблюдателей, принявших участие в работе Росфинмониторинга России есть наблюдатели из стран Большой восьмерки, из ООН, Всемирного банка, Международного валютного фонда и других международных организаций. Но, в данном вопросе еще не все урегулировано. Статус таких наблюдателей должен быть определен точнее. Есть мнение, что страны, которые являются наблюдателями в Евразийской региональной группе - США, Англия, Франция, Германия, Италия, например, могли бы более эффективно оказывать помощь странам - полноправным членам ЕАГ. Оказывать спонсорскую помощь, техническое содействие. Может быть, предоставлять и какие-то программные продукты, помогать с обучением, тренингом, давать консультации, организовывать конференции и т.д. То же самое касается и международных организаций, таких как Всемирный банк, МВФ и др.

Россия принимает самое активное участие в работе Евразийской региональной группы. Был создан Международный учебно-методический центр финансового мониторинга в Москве, где проводится обучение кадров на постоянной основе. Правительство выделило для этого значительные финансовые ресурсы, и страны, которые являются наблюдателями, также могли бы более эффективно принимать участие в тех вопросах, которые сегодня решает Россия.

Конечно, без поддержки Президента и Правительства не удалось бы за столь короткое время, создать такую единую и действенную систему противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризму. Президент России В.В. Путин особенно заботится о том, чтобы в ходе проводимых расследований не страдал честный бизнес, но требует, чтобы эффективность по борьбе с отмыванием денег криминалом, организованной преступностью, действительно была очень высокой. Росфинмониторингу в этом отношении удается выполнять указания Президента.

В 2005 году Президентом России была утверждена Концепция национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. Она рассчитана до 2010 года. В рамках этой концепции создана межведомственная комиссия из 12 министерств и ведомств и Центробанка. Генпрокуратура является здесь наблюдателем. Работу этой комиссии поручено возглавить руководителю Росфинмониторинга. Уже сегодня имеются планы реализации концепции и определены основные направления работы до 2010 года. В этом направлении, в рамках этой концепции и будет выстраиваться вся работа в России по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма. Конечно, здесь опять требуется поддержка Президента, Правительства, и Федерального Собрания. Есть мнение, что на данном этапе необходимо принятие закона о коррупции, и ратификация обновленной Варшавской

конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, аресте и конфискации доходов от преступной деятельности. Эти документы, потребуют внести изменения и дополнения и в базовый закон «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем…», и в Гражданский кодекс и в Уголовный кодекс.

Возможно, законодатели сочтут желательным участие Росфинмониторинга в работе над этими изменениями. Сегодня эта служба очень хорошо вооружена технически, и вполне может решать не только вопросы, связанные с контролем за финансовыми потоками, с отмыванием преступных доходов, но и с противодействием финансированию терроризма. Не исключено, что законодатели предоставят данной службе какие-то дополнительные функции, в частности по контролю за доходами VIP-персон.

В сентябре 2006 года состоялось очередное заседание Межведомственной комиссии по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Заседание вел председатель комиссии, руководитель Федеральной службы по финансовому мониторингу В.А.Зубков. Глава Росфинмониторинга обратил внимание членов Межведомственной комиссии, что на сентябрь 2007 года запланировано проведение третьего раунда взаимной оценки выполнения Российской Федерацией 40+9 рекомендаций ФАТФ.

Взаимные оценки стран-членов ФАТФ осуществляются на основе Методологии противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), разработанной для этих целей, и детализирующей рекомендации ФАТФ. На основе Методологии разработан вопросник ФАТФ. Ответы на него оцениваемая страна обязана представить в Секретариат ФАТФ за два месяца до начала оценки.

Ответы должны содержать необходимую информацию по правовой базе, полномочиям, организации работы и результатам деятельности участвующих в системе ПОД/ФТ ведомств и организаций, а также статистику в этой сфере. Объем ответов обычно достигает 150-250 страниц.

Участникам заседания было предложено разработать предложения по совершенствованию российского законодательства в рамках подготовки к третьему раунду взаимной оценки ФАТФ.

На заседании межведомственной комиссии был рассмотрен вопрос применения Федерального закона 115-ФЗ в части отнесения договоров страхования недвижимого имущества к операциям, подлежащим обязательному контролю, в том числе для целей обеспечения контроля за исполнением названного закона и вопрос разработки ускоренного порядка исполнения запросов органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по установлению подозрительных финансовых операций и сделок, связанных с легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем лицами, представляющими оперативный интерес.

Членам межведомственной комиссии было поручено подготовить пакет документов, необходимых для направления в заинтересованные министерства и ведомства с целью внесения предложений о подписании Российской Фе-

дерацией Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма.

Кроме того, в целях обеспечения участия Российской Федерации в деятельности международных организаций по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2005 г. №1989-р создана автономная некоммерческая организация «Международный учебно-методический центр финансового мониторинга».

Центр стал учебно-методической базой обучения кадров для государств - участников ЕАГ. В нем проводятся исследовательские и оценочные мероприятия в области противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Он также будет оказывать техническое содействия государствам участникам ЕАГ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Апель А., Гунько В., Соколов И. Обналичивание и оффшорный бизнес в схемах. — СПб.: Питер, 2002. – 214 с.
2. Барсукова С.Ю, Неформальная экономика. М.: ГУ-ВШЭ, 2004. – 154 с.
3. Бойков В. Э. «Серая» экономика: масштабы развития и влияние на массовое сознание // Социологические исследования. 2001. № 11. С. 29-35.
4. Булатов А.С. Вывоз капитала: своя компания за рубежом: Пособие для предпринимателей. — М.: БЕК, 1996. – 236 с.
5. Волков В. В. Силовое предпринимательство. СПб., 2002. – 314 с.
6. методы. 1990. №3. с. 398-411.
7. Заколюжный В. Криминогенность в экономике продолжает нарастать //Экономика и жизнь. — 1996. — № 5. с. 56-63.
8. Есипов В.М. Теневая экономика: Учебное пособие. М.: ОНиРИО Московского института МВД России, 1997. – 224 с.
9. Исправников В. О., Куликов В. В, Теневая экономика в России: иной путь и третья сила. М.: Российский экономический журнал — Фонд «За экономическую грамотность», 1997. – 128 с.
10. Катасонов В.Ю. Бегство капитала из России, — М.: Анкил, 2002. – 253 с.
11. Койл Д. Секс, наркотики и экономика. Нетрадиционное введение в экономику / Диана Койл; Пер. с англ. – 2-е изд., испр.- М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – 383 с.
12. Колесникова Л, А. Неформальный сектор: издержки «переходности» или отражение социального самосознания? // Общественные науки и современность. 2002. № 5. С. 48-65.
13. Кордонский С. Рынки власти. Административные рынки СССР и России (Организационная структура советского административного рынка и логика ее трансформации). М.: ОГИ, 2000. – 119 с.
14. Королев А.Н., Плешакова О.В. Комментарий к Федеральному закону «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». – М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. – 208 с.
15. Корнай Я., Винокур С. Честность и доверие в переходной экономике // Вопросы экономики. 2003, № 9. С. 4—17.

16. Косиков И.Г., Косикова Л.С. Чеченская республика: итоги и проблемы постсоветской социально-экономической эволюции // Российский экономический журнал. 2000. № 8. С. 36— 51; № 10. С. 22-36.
17. Латов Ю.В. Особенности национального рэкета: история и современность // Мир России. 2001. № 3. С. 153—182.
18. Латов Ю.В Антикапиталистическая ментальность россиян — барьер на пути к легализации // Неприкосновенный запас. 2003. № 3. С. 64-70.
19. Любичева С.Ф. Борьба с экономической преступностью // Юридический бюллетень предпринимателя. — 1997. — № 2. — С. 16.
20. Неформальная экономика. Россия и мир / Под ред. Т. Шанина. М.: Логос, 1999. – 218 с.
21. Максимов С. Организованная преступность в России: состояние и прогноз развития // Уголовное право. 1998. № 1. С. 91-97.
22. Мухин Л. А. Российская организованная преступность и власть. История взаимоотношений. М.: ЦПИ, 2003. – 196 с.
23. Николайчик В. М. Наркотики: легализация или продолжение «войны»? // США: экономика, политика, идеология. 1991. № 8. С. 22-28; № 9. с. 38-45.
24. Олейник А.Н. «Бизнес по понятиям»: об институциональной модели российского капитализма // Вопросы экономики. 2001. №5. С. 4-25.
25. Основы борьбы с организованной преступностью. — М.: Инфра-М, 1996. – 276 с.
26. Основы борьбы с организованной преступностью / Под ред. В.С. Овчинского, В. Е. Эминова, Я. П. Яблокова. М.: ИНФРА-М, 1996. – 239 с.
27. Петренко И.Н. Экономическая безопасность России: денежный фактор. — М.: Маркет ДС, 2003. – 193 с.
28. Предприятия России: корпоративное управление и рыночные сделки. - М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 173 с.
29. Проблемы взяточничества в Южной Корее //Борьба с преступностью за рубежом. — М: ВИНИТИ, 1997. — № 2. с. 34-39.
30. Полтерович В. М. Факторы коррупции // Экономика и математические методы. 1998. Т. 34. Вып. 3. С. 30—39.
31. Шестаков А.В. Теневая экономика: Учеб. пособие. — М: Дашков и К, 2000. – 175 с.
32. Яблоков Н.П. Расследование организованной преступной деятельности. — М.: Юристъ, 2002. – 184 с.
33. Яковлев Е.М. К созданию системы противодействия легализации (отмыванию) преступных капиталов в финансово-банковской сфере //Финансы. — 2003. — № 5. с. 35-47.
34. A/bini J. The Distribution of Drugs: Models of Organized Criminal Organization and Their Integration //Crime and Social Policy. — Boston, 1992.
35. Gannon J.A World Panorama of Troubles Along the 2015 Horizon//Intern. Herald Tribune. - 2001. - 2 Febr.
36. Oversight Hearing on Organized Crime Strike Forces, 1989, June 20.Ser. 14. - Washington, 1989.
37. Robinson J. The Merger. The Conglomeration of International Organized Crime. The Overlook Press. — Woodstock & NY, 2000.