

К.Г. Сорокин, В.Е. Пономоренко,
С.Г. Ковалева, Л.К. Карпов



**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ
СИСТЕМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ
ДОХОДОВ
И ФИНАНСИРОВАНИЮ
ТЕРРОРИЗМА
В ГОСУДАРСТВАХ – ЧЛЕНАХ
ЕВРАЗЭС**

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

**Константин Геннадьевич Сорокин
Софья Евгеньевна Ковалева
Владислав Евгеньевич Понаморенко
Леонид Константинович Карпов**

Актуальные вопросы развития национальных систем противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в государствах-членах ЕврАзЭС

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8978000

*Актуальные вопросы развития национальных систем противодействия легализации преступных
доходов и финансированию терроризма в государствах – членах ЕврАзЭС/отв. ред. В.Е.*

Понаморенко и К.Г. Сорокин.: Юстицинформ; Москва; 2014

ISBN 978-5-7205-1215-6

Аннотация

Монография посвящена анализу современного состояния и перспективам гармонизации национальных систем противодействия легализации преступных доходов, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения (ПОД/ФТ) государств-членов ЕврАзЭС. Рассматриваемая проблематика приобретает особую актуальность в связи с активизацией процессов финансовой интеграции в ЕврАзЭС, а также в свете необходимости имплементации в национальное законодательство государств-членов ЕврАзЭС обновленных международных стандартов в области ПОД/ФТ в преддверии проведения национальной оценки рисков и процедур взаимной оценки по новой методологии Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ). Особое внимание в исследовании уделено актуальным проблемам становления системы внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ в российской банковской системе.

Исследование представляет интерес для ученых и специалистов-практиков в сфере ПОД/ФТ, студентов и аспирантов, обучающихся по направлениям «Экономика» и «Юриспруденция».

Содержание

Введение	5
Глава I	8
1.1. Анализ зарубежного опыта создания наднациональных правовых и институциональных основ ПОД/ФТ	8
1.1.1. Международные акты в сфере ПОД/ФТ	8
1.1.2. Правовые и институциональные основы формирования системы ПОД/ФТ в ЕС и других интеграционных образованиях	11
1.1.3. Заимствование международного опыта для создания организационно-правовых основ ПОД/ФТ в ЕврАзЭС	18
1.2. Институциональные основы ПОД/ФТ в государствах – членах ЕврАзЭС[48]	27
Конец ознакомительного фрагмента.	42

**Константин Геннадьевич Сорокин,
Владислав Евгеньевич Понаморенко,
Софья Евгеньевна Ковалева,
Леонид Константинович Карпов
Актуальные вопросы развития
национальных систем противодействия
легализации преступных доходов
и финансированию терроризма
в государствах-членах ЕврАзЭС**

Авторский коллектив:

Сорокин Константин Геннадьевич – разделы: 1.2.-1.4, выводы по главе I;

Понаморенко Владислав Евгеньевич – разделы: введение, выводы по главе I;

Ковалева Софья Евгеньевна – разделы: глава II;

Карпов Леонид Константинович – разделы: 1.1.

Ответственные редакторы:

Понаморенко Владислав Евгеньевич,

Сорокин Константин Геннадьевич

Рецензенты:

Абрамова Марина Александровна, заведующая кафедрой «Денежно-кредитные отношения и монетарная политика» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, кандидат экономических наук, профессор;

Косторниченко Владимир Николаевич, профессор кафедры «Денежно-кредитные отношения и монетарная политика» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, доцент;

Коровяковский Денис Геннадьевич, заведующий кафедрой «Организация и правовое регулирование таможенного дела» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), кандидат юридических наук, доцент;

Дронин Николай Викторович, секретарь комитета Ассоциации российских банков по вопросам ПОД/ФТ и комплаенс рискам.

Введение

Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) является важным элементом борьбы с отмыванием денег и терроризмом, а также условием повышения региональной и международной безопасности, необходимым условием снижения коррупции¹.

Актуальность совершенствования противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, основывается в первую очередь на том, что масштаб и тяжесть последствий террористических акций напрямую зависят от объема финансирования террористической организации. Поэтому проблема финансирования терроризма оказывается в центре внимания международного сообщества. Таким образом, наряду с международным сотрудничеством в области предотвращения и пресечения самих террористических актов необходимо пресечение источников его финансирования.

Режим противодействия терроризму в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, основывается на целом ряде международных соглашений, в частности Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (10 января 2000 г.), Резолюциях Совета Безопасности ООН (№ 1373 от 2001 г. и др.).

В институциональном плане необходимо отметить, что в сфере ПОД/ФТ действует профильная международная организация – ФАТФ, устанавливающая стандарты в отношении мер, направленных на противодействие отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Она является межправительственной организацией, включающей 36 членов, и в ее деятельности принимают участие свыше 180 стран в рамках глобальной сети региональных групп по типу ФАТФ.

В Рекомендациях ФАТФ содержится требование ко всем странам иметь эффективные системы для предупреждения и противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. В Рекомендациях отражены меры, которые странам следует реализовать в рамках своих систем уголовного судопроизводства и регулирования; профилактические меры, которые должны применяться финансовыми учреждениями и иными предприятиями и профессиями; меры по обеспечению прозрачности владения юридическими лицами и образованиями; вопросы, касающиеся учреждения компетентных органов, наделенных соответствующими функциями и полномочиями, а также механизма сотрудничества и взаимодействия; вопросы, касающиеся организации сотрудничества и взаимодействия с другими странами.

В феврале 2012 г. ФАТФ обновила существовавшие ранее 40+9 Рекомендаций, посвященных проблематике отмывания (легализации) преступных доходов (40 рекомендаций) и финансирования терроризма (9 специальных Рекомендаций), одновременно распространив свой мандат на противодействие финансированию распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ).

Новые Рекомендации направлены на противодействие новым угрозам, а также на решение приоритетных задач, таких как противодействие финансированию распространения оружия массового уничтожения и борьба с коррупцией.

Указанные Рекомендации признаны Международным валютным фондом и Всемирным банком международным стандартом в сфере противодействия отмыванию денежных

¹ В настоящее время аббревиатура ПОД/ФТ/ФРОМУ и ПОД/ФТ понимаются как равнозначные, а, по мнению ряда экспертов, тематика ФРОМУ является составной частью тематики ФТ. В настоящее время базовый российский Закон № 115-ФЗ в своем названии тематику ФРОМУ не включает. Здесь и далее по тексту ПОД/ФТ /ФРОМУ и ПОД/ФТ предлагается полагать равнозначными.

средств и финансированию терроризма. Положения указанных документов, по сути, составляют фундамент международного сотрудничества в сфере ПОД/ ФТ/ФРОМУ.

В странах Евразийского экономического сообщества имеется соответствующая законодательная база противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Так, Постановлением Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС от 30 мая 2007 г. № 16 утверждены *Рекомендации в сфере законодательного обеспечения противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма*.

В рамках Таможенного союза ЕврАзЭС между странами – участницами ТС был заключен *Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза*².

Данные документы являются фундаментом только готовящегося к возведению здания ПОД/ФТ/ФРОМУ на уровне Евразийского экономического сообщества.

В связи с необходимостью приведения национальных законодательств государств – членов ЕврАзЭС в соответствие с новыми Рекомендациями ФАТФ возникает ряд проблем, которые необходимо решать в четкой координации между собой стран ЕврАзЭС, в частности проблемы:

- имплементации Рекомендаций в национальные законодательства государств – членов ЕврАзЭС и прохождения 4-го раунда взаимных оценок по линии ФАТФ;
- построения и правового оформления национальных и наднациональных (в рамках ЕврАзЭС) систем оценки рисков ОД/ ФТ/ФРОМУ и проведения национальной оценки рисков в государствах – членах ЕврАзЭС;
- выработки евразийской (в рамках ЕврАзЭС) политики в сфере противодействия отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения;
- разработки и заключения межгосударственных договоров в рамках ЕврАзЭС в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ;
- создания институциональных основ ПОД/ФТ/ФРОМУ в ЕврАзЭС;
- взаимодействия ЕврАзЭС с региональной организацией по типу ФАТФ – Евразийской группой по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), в которую помимо стран ЕврАзЭС входят Туркменстан, Узбекистан, Индия и Китай, а также с группой Манивел, куда входит один из ключевых партнеров России – Украина.

Кроме того, актуальными являются вопросы: борьбы с перемещением наличных денежных средств, добытых преступным путем, через границы Таможенного союза (что особенно актуально ввиду

отмены лимита на вывоз наличной валюты физическими лицами из государств – членов Таможенного союза); взаимосвязи проблематики ПОД/ФТ/ФРОМУ с вопросами нелегальной миграции; противодействия финансированию терроризма через сектор некоммерческих организаций и многие другие; взаимодействия национальных подразделений финансовой разведки между собой, с национальными банками и наднациональными органами ЕврАзЭС, координирующими и регламентирующими деятельность государств в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ и др.

Учитывая, что ЕАГ, хотя и специализирована на вопросах ПОД/ ФТ, не имеет статуса международной организации, именно в рамках ЕврАзЭС сегодня возможна и необхо-

² Утв. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2011 г. № 12.

дима скоординированная и целенаправленная реализация политики государств евразийского региона в такой значимой области обеспечения национальной безопасности, как противодействие отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

Исходя из сказанного, глубокое научное исследование заявленной тематики видится сегодня более чем актуальным.

Настоящее исследование построено по следующему принципу: в первой главе в свете новой редакции рекомендаций ФАТФ исследуются актуальные вопросы гармонизации национального законодательства государств – членов ЕврАзЭС в сфере ПОД/ФТ, а также вопросы создания наднациональных организационно-правовых основ ПОД/ФТ; во второй главе – анализируются проблемы и тенденции развития национальной системы ПОД/ФТ применительно к банковскому сектору, последние изменения действующего законодательства, направленные на имплементацию новых требований ФАТФ в отношении финансовых учреждений.

По завершении каждой из глав даются выводы и формулируются предложения для национальных и наднациональных органов власти по совершенствованию организационно-правовых основ ПОД/ФТ.

Глава I

Проблемы и перспективы формирования организационно-правовых основ ПОД/ФТ в государствах – членах ЕврАзЭС

1.1. Анализ зарубежного опыта создания наднациональных правовых и институциональных основ ПОД/ФТ

1. Международные акты в сфере ПОД/ФТ

Изучение мирового опыта ПОД/ФТ³ без исследования международных актов в этой области было бы затруднительным. С этой целью нами проанализированы международные конвенции, посвященные борьбе с преступностью.

1.1. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности

Одним из основных документов, оказавших существенное влияние на правовое регулирование деятельности кредитных организаций в ЕС и во всем мире, является Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятая Резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г.⁴

Согласно статье 6 указанной Конвенции (криминализация отмывания доходов от преступлений) каждое Государство-участник

принимает в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

а)

i) конверсию или перевод имущества, если известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений, в целях сокрытия или утаивания преступного источника этого имущества или в целях оказания помощи любому лицу, участвующему в совершении основного правонарушения, с тем чтобы оно могло уклониться от ответственности за свои деяния;

ii) сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, если известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений;

b) при условии соблюдения основных принципов своей правовой системы:

³ В настоящей монографии под аббревиатурой ПОД/ФТ понимается не только тематика противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем (ПОД) и финансированию терроризма (ФТ), но и в необходимых случаях тематика финансирования распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ).

⁴ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml

i) приобретение, владение или использование имущества, если в момент его получения известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений;

ii) участие, причастность или вступление в сговор с целью совершения любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей статьей, покушение на его совершение, а также пособничество, подстрекательство, содействие или дача советов при его совершении.

Также Конвенцией установлено, что:

а) каждое Государство-участник стремится применять положения конвенции к самому широкому кругу основных правонарушений;

б) каждое Государство-участник включает в число основных правонарушений все серьезные преступления, как они определены в статье 2 Конвенции, и преступления, признанные таковыми в статьях 5, 8 и 23 Конвенции. В случае, когда законодательство Государств-участников содержит перечень конкретных основных правонарушений, в него включается, как минимум, всеобъемлющий круг преступлений, связанных с деятельностью организованных преступных групп;

с) для целей подпункта б основные правонарушения включают преступления, совершенные как в пределах, так и за пределами юрисдикции соответствующего Государства-участника. Однако преступления, совершенные за пределами юрисдикции какого-либо Государства-участника, представляют собой основные правонарушения только при условии, что соответствующее деяние является уголовно наказуемым согласно внутреннему законодательству государства, в котором оно совершено, и было бы уголовно наказуемым согласно внутреннему законодательству Государства-участника, в котором осуществляется или применяется настоящая статья, если бы оно было совершено в нем;

д) каждое Государство-участник представляет Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций тексты своих законов, обеспечивающих осуществление положений настоящей статьи, а также тексты любых последующих изменений к таким законам или их описание.

До принятия данной Конвенции во многих правовых системах отсутствовали понятие «легализация (отмывание) доходов от преступной деятельности», а также критерии, по которым можно распознать этот вид преступной деятельности⁵.

Состав преступления в виде отмывания денег является произвольным от другого преступного деяния, т. е. процесс отмывания логически не отделим от криминального накопления⁶.

Как правило, финансовый рынок используется для отмывания доходов, полученных преступным путем, посредством трехфазной процедуры⁷:

1. трансформация полученных преступным путем денежных средств в законные инструменты финансового рынка;

2. имущество с целью запутывания следов перемещается до тех пор, пока становится невозможным отследить его происхождение;

3. процесс отмывания денежных средств завершается их интеграцией в инструментарий финансового рынка, с помощью которого имуществу приписывается законное происхождение.

⁵ Кернер Х.-Х., Дах Э. Отмывание денег. Путеводитель по действующему законодательству и юридической практике / пер. с нем. Т. Родионовой, Дж. Войновой. М.: 1996. С. 37–38.

⁶ Зенькович Е.В. Правовые аспекты противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на рынке ценных бумаг/учеб. – практ. пособие. М.: Волтере Клувер, 2011. С. 2.

⁷ Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты. М., 2007. С. 974–975.

Кроме того, что отмыwanie денежных средств фактически является преступлением, совершаемым с целью сокрытия совершения другого преступления, в результате которого был получен доход, данный вид преступления наносит невосполнимый урон экономике.

В целях борьбы с отмыванием денежных средств статьей 7 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности предусмотрены конкретные меры борьбы с этим преступлением. В частности, каждое Государство-участник:

а) устанавливает всеобъемлющий внутренний режим регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений, а также в надлежащих случаях других органов, являющихся особо уязвимыми с точки зрения отмыwania денежных средств, в пределах своей компетенции в целях недопущения и выявления всех форм отмыwania денежных средств, причем такой режим основывается на требованиях в отношении идентификации личности клиента, ведения отчетности и предоставления информации о подозрительных сделках;

б) без ущерба для статей 18 и 27 Конвенции обеспечивает, чтобы административные, регулирующие, правоохранительные и другие органы, ведущие борьбу с отмыванием денежных средств (в том числе, когда это соответствует внутреннему законодательству, и судебные органы), были способны осуществлять сотрудничество и обмен информацией на национальном и международном уровнях на условиях, устанавливаемых его внутренним законодательством, и в этих целях рассматривает вопрос об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое будет действовать в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмыwania денежных средств.

1. Государства-участники рассматривают вопрос о применении практически возможных мер по выявлению перемещения наличных денежных средств и соответствующих оборотных инструментов через их границы и по контролю за таким перемещением при условии соблюдения гарантий, направленных на обеспечение надлежащего использования информации, и не создавая каких-либо препятствий перемещению законного капитала. Такие меры могут включать требование о том, чтобы физические лица и коммерческие организации сообщали о трансграничных переводах значительных объемов наличных денежных средств и передачах соответствующих оборотных инструментов.

2. При установлении внутреннего режима регулирования и надзора согласно положениям настоящей статьи и без ущерба для любой другой статьи Конвенции Государствам-участникам предлагается руководствоваться соответствующими инициативами региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, направленными против отмыwania денежных средств.

3. Государства-участники стремятся к развитию и поощрению глобального, регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества между судебными и правоохранительными органами, а также органами финансового регулирования в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

Конвенцией также урегулирован порядок осуществления международного сотрудничества в целях конфискации (статья 13), предусмотрена возможность проведения совместных расследований (статья 19), утверждены меры, направленные на предупреждение транснациональной организованной преступности (статья 31).

1.2. Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. является специальной, но не первой конвенцией ООН, породившей начало борьбы с отмы-

ванием (легализацией) преступных доходов. Первым международным договором, закрепившим международные обязательства, направленные на борьбу с этим злом, являлась Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, принятая конференцией 19 декабря 1988 г. в Вене⁸.

Согласно статье 3 указанной Конвенции каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться, с тем чтобы признать уголовными преступлениями согласно своему законодательству следующие действия, когда они совершаются преднамеренно:

а) производство, изготовление, экстрагирование, приготовление, предложение, предложение с целью продажи, распространение, продажу, поставку на любых условиях, посредничество, переправку, транзитную переправку, транспортировку, импорт или экспорт любого наркотического средства или любого психотропного вещества в нарушение положений Конвенции 1961 г, этой Конвенции с поправками или Конвенции 1971 г.;

b)

i) конверсию или перевод собственности, если известно, что такая собственность получена в результате любого правонарушения или правонарушений, признанных таковыми в соответствии с подпунктом «а» настоящего пункта, или в результате участия в таком правонарушении или правонарушениях, в целях сокрытия или утаивания незаконного источника собственности или в целях оказания помощи любому лицу, участвующему в совершении такого правонарушения или правонарушений, с тем чтобы он мог уклониться от ответственности за свои действия;

ii) сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, подлинных прав в отношении собственности или ее принадлежности, если известно, что такая собственность получена в результате правонарушения или правонарушений, признанных таковыми в соответствии с подпунктом «а», или в результате участия в таком правонарушении или правонарушениях;

с) с учетом своих конституционных положений и основных принципов своей правовой системы:

i) приобретение, владение или использование собственности, если в момент ее получения было известно, что такая собственность получена в результате правонарушения или правонарушений, признанных таковыми в соответствии с подпунктом «а» настоящего пункта, или в результате участия в таком правонарушении или правонарушениях.

Необходимо отметить, что Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.), принятая после Конвенции ООН 1988 г, содержит аналогичные положения.

2. Правовые и институциональные основы формирования системы ПОД/ФТ в ЕС и других интеграционных образованиях

Вышеуказанные Конвенции ООН повлияли на развитие правового регулирования деятельности кредитных организаций в ЕС. Не последнее место в системе законодательства ЕС о деятельности кредитных организаций занимают нормативные акты о борьбе ст.н. отмыванием денег и финансированием терроризма. Первым документом на наднациональном уровне была Директива ЕЭС 91/308/ ЕЭС от 10 июня 1991 г. о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег, которая как раз и была принята с учетом положений Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств

⁸ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/illicit_drugs.pdf

и психотропных веществ 1988 г., а также рекомендаций группы FATF⁹. Директива 1991 г. стала поистине революционной, поскольку впервые установила на общеевропейском уровне определение отмывания денег – умышленные действия лица в отношении имущества, добытого преступным путем. При этом был установлен перечень операций, подлежащих обязательному контролю, сформулированы признаки подозрительных операций, закреплены правила контроля за такими операциями (сбор информации о клиентах кредитных организаций, передача такой информации компетентным органам государств), установлены требования к руководителям и сотрудникам организаций, осуществляющих банковские операции.

После принятия Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. в ЕС была принята т. н. вторая Директива ЕС по борьбе с отмыванием денег 2001 г. Был расширен круг лиц, подпадающих под действие контрольных процедур, и установлена обязанность кредитных организаций взаимодействовать с компетентными органами государств – членов ЕС. На сегодняшний день основным документом в данной сфере является

Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза 2005/60/ЕС от 26 октября 2005 г.¹⁰ о предотвращении использования финансовой системы для отмывания денежных средств и финансирования терроризма, заменившая собой директиву 2001 г. по борьбе с отмыванием денег.

2.1. Рекомендации ФАТФ как международный стандарт по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Опыт применения в ЕС

Рекомендации ФАТФ не заменяют соответствующие положения иных международных актов, а при необходимости, дополняя их, сводят в единую систему организационных принципов и правовых норм, играя при этом важную роль в процессе кодификации норм и правил в сфере ПОД/ФТ. В соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН № 1617 (2005)¹¹ Рекомендации ФАТФ являются обязательными международными стандартами для выполнения государствами – членами ООН. Так, согласно пункту 7 Резолюции Совет Безопасности настоятельно призывает все государства-члены соблюдать всеобъемлющие международные стандарты, воплощенные в Рекомендациях ФАТФ. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (англ. Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF)¹² – межправительственная организация, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансирования терроризма (ПОД/ФТ), а также осуществляет оценки соответствия национальных систем ПОД/ФТ этим стандартам.

В настоящее время она включает 36 членов: 34 страны и две международные организации, а также более 20 наблюдателей: пять ретональных структур по типу ФАТФ и более 15 других международных организаций или органов.

Основным документом в деятельности ФАТФ являются 40 Рекомендаций, которые в настоящее время, по утверждению самих разработчиков, представляют собой новый всеобъ-

⁹ Европейское право: учебник для вузов/ под ред. Л.М. Энтина. М.: Инфра-М, 2001. С. 704.

¹⁰ Официальный журнал Европейского союза. 2005. L 309/15.

¹¹ <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2005/res1617.htm>

¹² Такой перевод названия организации и аббревиатура на русском языке закреплены статьей 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ / СПС «Гарант».

емлющий комплекс мер по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма¹³. Первоначальные 40 рекомендаций ФАТФ были разработаны в 1990 г. в качестве инициативы по противодействию использованию финансовых систем лицами, отмывающими доходы от незаконного оборота наркотиков. В 1996 г. Рекомендации были пересмотрены первый раз для отражения развивающихся технологий отмывания денег. 40 Рекомендаций 1996 г. были одобрены более чем 130 странами мира и в настоящее время представляют собой международный стандарт по противодействию отмыванию денежных средств, добытых преступным путем, имплементированный в национальное законодательство многими государствами.

В октябре 2001 г. ФАТФ разработала восемь специальных рекомендаций по вопросам финансирования терроризма. Эти Рекомендации содержали набор мер, направленных на борьбу с финансированием террористических актов и террористических организаций, и дополняли сорок Рекомендаций.

В октябре 2004 года была принята еще одна – специальная Рекомендация, о контроле над перемещением наличных денежных средств физическими лицами¹⁴.

В феврале 2012 года ФАТФ пересмотрела ранее изданные рекомендации¹⁵. Пересмотренные 40 Рекомендаций охватывают не только отмывание доходов и финансирование терроризма, но и тематику финансирования распространения оружия массового уничтожения. Также необходимо отметить, что был расширен перечень предикатных преступлений, который пополнился налоговыми преступлениями.

Рекомендации создают всеобъемлющий и согласованный комплекс мер по борьбе с отмыванием доходов и финансированием терроризма. ФАТФ признает, что страны имеют различные правовые и финансовые системы и поэтому все не могут принимать идентичные меры для достижения общей цели, особенно в конкретных вопросах. Вследствие этого Рекомендации устанавливают минимальные стандарты действий для стран по применению этих конкретных аспектов в соответствии со своими конкретными условиями и конституциональными структурами. Рекомендации охватывают все меры, которые следует иметь в национальных системах уголовного правосудия и регулирования; превентивные меры, которые необходимо предпринять финансовым учреждениям и другим определенным предприятиям и профессиям, а также международное сотрудничество.

Ключевым элементом в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма объявляется необходимость мониторинга и оценки национальных систем по отношению к этим международным стандартам. Устанавливается, что взаимные оценки, проводимые ФАТФ и региональными структурами по типу ФАТФ, а также оценки, проводимые МВФ и Всемирным банком, являются жизненно важным механизмом обеспечения того, чтобы Рекомендации ФАТФ эффективно применялись всеми странами.

С момента своего создания ФАТФ возглавила усилия по принятию и осуществлению мер, направленных на противодействие использованию финансовой системы в противоправных целях. Ведущая роль в формировании общепризнанных принципов и стандартов в этой области принадлежит именно ФАТФ. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег была создана G-7 (Большой семеркой) на саммите, который состоялся в Париже в 1989 г., в ответ на растущую озабоченность по отмыванию денег.

¹³ С официальным текстом сорока Рекомендаций можно ознакомиться в сети Интернет по адресу: <http://www.fatf-gafi.org>

¹⁴ С официальным текстом девяти специальных Рекомендаций можно ознакомиться в сети Интернет по адресу: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf>

¹⁵ С официальным текстом пересмотренных Рекомендаций можно ознакомиться по адресу: [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF% 20 Recormmendations%20\(app roved %20 February%202012\)%20reprint %20May%202012%20web%20version.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%20(approved%20February%202012)%20reprint%20May%202012%20web%20version.pdf)

В сфере борьбы с отмытием денежных средств, добытых преступным путем, и финансированием терроризма ЕС также ориентируется на общепризнанные международные стандарты. В частности, стандартами определяется, что не следует вести анонимных счетов или счетов, открытых на явно вымышленные имена.

Кроме того, устанавливаются основные требования к идентификации клиентов. Финансовым организациям следует принимать меры по надлежащей проверке клиентов, включая установление и проверку личности их клиентов, при следующих действиях:

- установлении деловых отношений;
- осуществлении разовых операций свыше установленного максимального размера или являющихся денежными переводами в обстоятельствах, отраженных в Пояснительной записке к Специальной рекомендации VII;
- наличии подозрения на отмытие денег или финансирование терроризма;
- наличии у финансовой организации сомнений относительно достоверности или адекватности ранее полученных данных по идентификации клиента.

Меры по надлежащей проверке клиента, которые должны быть приняты, включают:

- идентификацию клиента и проверку личности клиента с использованием надежных, полученных из независимых источников документов, данных или информации (идентификационные данные);
- идентификацию бенефициарного собственника и принятие таких разумных мер по проверке личности бенефициарного собственника, которые позволят финансовой организации считать, что ей известно, кем является бенефициарный собственник. Для юридических лиц и образований это должно включать принятие финансовыми организациями разумных мер по выяснению структуры собственности и контроля клиента;
- получение информации о цели и предполагаемом характере деловых отношений;
- проведение на постоянной основе проверки деловых отношений и тщательного изучения операций, осуществляемых в ходе таких отношений для обеспечения того, чтобы осуществляемые операции соответствовали сведениям организации об этом клиенте, его бизнесе и характере рисков, включая, где необходимо, источник средств.

Финансовым организациям обеспечивается необходимая гибкость в определении мер идентификации в зависимости от типа клиента, деловых отношений или вида сделки на основе применения принципа оценки риска. Меры, подлежащие применению, должны соответствовать указанию, изданным уполномоченными органами власти. В отношении категорий повышенного риска финансовым организациям следует применять усиленные меры надлежащей проверки. Также устанавливается, что страны могут предоставить финансовым организациям право применять меры надлежащей проверки в сокращенном или упрощенном виде в определенных ситуациях при низком риске.

Финансовым организациям следует проверять личность клиента и бенефициарного собственника до или в ходе установления деловых отношений или проведения операций для разовых клиентов. Страны могут разрешить финансовым организациям завершать проверку клиентов в разумно осуществимые сроки после установления деловых отношений в тех случаях, когда существует эффективное управление рисками отмытия денег и когда это необходимо для обеспечения непрерывности нормальной предпринимательской деятельности.

В тех случаях, когда финансовая организация не может выполнить положения требований по идентификации, не следует открывать счет, устанавливать деловые отношения, осуществлять операцию. Следует прекратить деловые отношения и рассмотреть вопрос о направлении сообщения о подозрительной сделке в отношении этого клиента.

Устанавливается обязанность применять данные требования ко всем новым клиентам, хотя финансовым организациям следует также распространять эти условия по возможности и на существующих клиентов, основываясь на учете фактических обстоятельств и риска,

и проводить надлежащие проверки таких существующих отношений в подобающие сроки (Рекомендация 10 ФАТФ)¹⁶.

Ряд дополнительных требований фиксируется в отношении трансграничных банковских отношений и иных аналогичных отношений (Рекомендация 13 ФАТФ)¹⁷. В случае возникновения таких отношений устанавливается обязанность собирать информацию об организации-респонденте, достаточную для того, чтобы получить полное представление о характере ее деятельности; установить на основании доступной из открытых источников информации репутацию организации и качество надзора, в том числе выяснить, проводились ли в отношении нее расследования по поводу отмыwania денег или финансирования терроризма, а также предпринимались ли действия со стороны контролирурующих органов.

Финансовые организации должны уделять особое внимание любым угрозам отмыwania денежных средств, которые могут исходить от новых или разрабатываемых технологий, способствующих анонимности, и применять меры, если потребуются, для предотвращения их использования в схемах отмыwania денег. В том числе финансовым организациям требуется иметь действующие программы и процедуры для противодействия любым специфическим рискам, связанным с деловыми отношениями или сделками, где отсутствует непосредственный контакт между контрагентами.

В отношении хранения информации о совершенных операциях устанавливается правило: хранить, по меньшей мере, в течение пяти лет все необходимые записи об операциях как на внутреннем, так и на международном рынке, которые позволили бы оперативно отвечать на запросы компетентных органов о предоставлении информации. Такие записи должны быть достаточными для восстановления отдельных операций (включая суммы и типы валют, если они были задействованы), чтобы предоставить, если необходимо, доказательства для судебного преследования преступной деятельности. Устанавливается обязанность хранить данные по идентификации, полученные в ходе проведения надлежащей проверки клиентов (например, копии или данные официальных идентификационных документов, таких как паспорта, идентификационные карточки, водительские удостоверения или аналогичные документы, клиентские досье по счетам и деловую переписку), как минимум, в течение пяти лет после окончания деловых отношений.

Идентификационные данные и записи об операциях должны предоставляться в распоряжение национальных компетентных органов в соответствии с их полномочиями.

Финансовым организациям необходимо уделять особое внимание всем сложным, необычно крупным операциям, а также всем нестандартным схемам операций, не имеющим явной экономической или видимой законной цели. Следует, насколько это возможно, изучать основания и цели таких операций, фиксировать обнаруженное в письменной форме и быть готовыми оказать содействие компетентным органам и аудиторам.

Влияние деятельности ФАТФ на правовое регулирование деятельности кредитных организаций в ЕС заключается в том, что рекомендации ФАТФ реципируются в национальное законодательство ЕС. Так, Директива Европейского парламента и Совета № 2005/60/ЕС от 26 октября 2005 г. о предотвращении использования финансовой системы для целей отмыwania денег и финансирования терроризма отражает рекомендации, выработанные Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыwанием денег ФАТФ. Например, согласно статье 6 Директивы 2005/60/ЕС, государства-члены должны запретить кредитным и финансовым учреждениям открывать анонимные счета или анонимные банковские расчетные книжки (Рекомендация 10 ФАТФ)¹⁸.

¹⁶ Ранее Рекомендация 5 ФАТФ.

¹⁷ Ранее Рекомендация 7 ФАТФ.

¹⁸ Ранее Рекомендация 5 ФАТФ.

В соответствии со статьей 20 Директивы 2005/60/ЕС государства-члены должны требовать от учреждений и лиц, охватываемых этой Директивой, обращать особое внимание на виды деятельности, которые могут быть связаны с отмыванием денег или финансированием терроризма, в частности на комплексные или необычно крупные сделки, а также на необычную динамику операций, которые не имеют явной экономической или видимой законной цели (Рекомендация 11 ФАТФ в предыдущей редакции)¹⁹.

В рамках Директивы 2005/60/ЕС были отражены изменения стандартов ФАТФ. Статья 1 Директивы содержит определение отмывания денежных средств, к которому относятся такие виды деятельности, как:

- обмен и/или передача имущества, когда известно, что такое имущество было получено в результате преступной деятельности или от участия в такой деятельности, с целью устранения либо утаивания источников такого имущества, либо оказания содействия лицу, которое получает доходы от подобной деятельности, чтобы избежать юридических последствий своих действий;
- сокрытие источников, местонахождения, перемещения, права собственности или сопутствующих прав на имущество, приобретенное в результате криминальной деятельности;
- приобретение, владение, использование имущества, когда заранее (ко времени его получения) известно, что такое имущество приобретено в результате преступной деятельности;
- участие, содействие, помощь, консультирование в целях получения доходов от действий, перечисленных в предыдущих пунктах.

Таким образом, на примере конкретного наднационального нормативного акта ЕС можно сделать вывод о том, что международные стандарты реципируются в право ЕС. При этом ЕС как интеграционное образование имеет передовой опыт в применении рекомендаций ФАТФ.

2.2. Деятельность иных международных организаций в области ПОД/ФТ

При выполнении задач ФАТФ сотрудничает с другими международными органами, участвующими в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Всего в мире существует несколько региональных организаций, подобных ФАТФ:

- 1) Asia Pacific Group (APG) – Азиатско-Тихоокеанская группа (АТТ)²⁰;
- 2) Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег Карибского бассейна (КФАТФ)²¹;
- 3) Eurasian Group (EAG) – Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕГ)²²;
- 4) Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG) – Группа по борьбе с отмыванием денег Восточной и Южной Африки (ИСААМЛГ)²³;
- 5) Moneyval – МАНИВАЛ²⁴;

¹⁹ Действующая редакция Рекомендации 11 незначительно видоизменена и больше уделяет внимание хранению документов, касающихся сложных и крупных сделок.

²⁰ <http://www.apgml.org/>

²¹ <http://www.cfatf-gafic.org/>

²² <http://www.eurasiangroup.org/>

²³ <http://www.esaamlg.org/>

²⁴ <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/>

6) Grupo de Accion Financiera de Sudamerica (GAFISUD) – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Южной Америке (ГАФИСУД)²⁵;

7) Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA) – Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке (ГИАБА)²⁶;

8) Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF) – Группа по финансовым мероприятиям Ближнего Востока и Северной Африки (МЕНАФАТФ)²⁷.

Указанные организации также являются ассоциированными членами ФАТФ.

Отдельно необходимо выделить Группу «Эгмонт»²⁸ – организацию, объединяющую подразделения финансовой разведки (ПФР) 120 государств. Признавая преимущества, присущие развитию сети

ПФР, в 1995 г. подразделения финансовой разведки встретились во дворце Эгмонт-Аренберг в Брюсселе и постановили учредить неофициальную группу, цель которой будет заключаться в содействии международному сотрудничеству

Теперь группа, известная как Группа «Эгмонт», проводит регулярные встречи для поиска путей сотрудничества, особенно в области обмена информацией, обучения и обмена опытом. Основная задача Группы «Эгмонт» заключается в обеспечении форума для ПФР по всему миру в целях улучшения сотрудничества в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и содействия осуществлению национальных программ в этой области. Эта поддержка включает:

- расширение и систематизацию международного сотрудничества в области взаимного обмена информацией;
- повышение эффективности ПФР через обучение и развитие персонала, обменов для улучшения навыков и умений персонала, занятого ПФР;
- содействие организации лучшей и безопасной связи между ПФР за счет применения технологий, таких как Egmont Secure Web (ESW);
- содействие усилению координации и поддержки со стороны оперативных подразделений членов ПФР;
- содействие оперативной автономии ПФР

Кратко необходимо упомянуть Вольфсбергскую группу и разработанные ею Вольфсбергские принципы – принципы политики по оценке возникновения в деятельности финансовых организаций риска легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем. Одиннадцать ведущих банков мира, список которых, по сведениям, изложенным в указании оперативного характера Банка России от 08 апреля 2003 г. № 53-Т «О внесении изменений и дополнений в Вольфсбергские принципы»²⁹, выглядит следующим образом: ABN AMRO N.V., Bank of Tokyo-Mitsubishi Ltd., Barclays Bank, Citigroup, Credit Suisse Group, Deutsche Bank AG, Goldman Sachs, HSBC, J.P Morgan Private Bank, Santander Central Hispano, Societe Generale, UBS AG, инициировали разработку и 30 октября 2000 г. подписали Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергские принципы). Вольфсбергские принципы содержат приоритетные направления политики банков и основные элементы механизмов по предотвращению использования банковской системы для легализации доходов, полученных преступным путем. В основе политики любого банка в соответствии с Вольфсбергскими принципами должно лежать пра-

²⁵ <http://www.gafisud.info/>

²⁶ <http://www.giaba.org/>

²⁷ <http://www.menafatf.org/>

²⁸ <http://www.egmontgroup.org/>

²⁹ Вестник Банка России. 2003. № 20.

вило, согласно которому банк может устанавливать отношения только с теми клиентами, в отношении источников доходов или финансирования которых может быть в разумных пределах подтверждено их законное происхождение. Вместе с тем Вольфсбергские принципы предполагают, что конкретные механизмы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, могут определяться по усмотрению банка.

По мнению автора, имеющего практический опыт работы в подразделении российской кредитной организации по борьбе с отмыванием (легализацией) доходов, полученных преступным путем, Вольфсбергские принципы имеют принципиальное значение. Оно заключается в том, что данные принципы разработаны непосредственно правоприменителями законодательства о борьбе с отмыванием (легализацией) доходов, полученных преступным путем, несущими ответственность за его исполнение кредитными организациями. Их практика работы с клиентами и взаимодействия с надзорными органами имеет решающее значение.

3. Заимствование международного опыта для создания организационно-правовых основ ПОД/ФТ в ЕврАзЭС

Так или иначе, любые интеграционные объединения и государства при построении организационно-правовых основ ПОД/ФТ/ПРОМУ обязаны опираться на Рекомендации ФАТФ. Впервые о борьбе с финансированием распространения оружия массового уничтожения говорится в новой редакции Сорока рекомендаций, принятой в феврале 2012 г. По мере совершенствования мер по борьбе с отмыванием денег меняются и сами методы, и способы отмывания. Организованная преступность, в свою очередь, изыскивает все новые и новые способы легализации преступно нажитых доходов. Действующая редакция рекомендаций ФАТФ состоит из Сорока рекомендаций, объединенных в семь разделов, каждый из которых посвящен самостоятельному направлению ПОД/ФТ/ПРОМУ.

Особый интерес вызывает мнение практикующих работников кредитных организаций относительно положений обновленного текста Рекомендаций. По мнению М.В. Каратаева, анализ обновленной версии международных стандартов финансового мониторинга позволяет выделить следующие ключевые точки повышения эффективности процедур внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ, применяемого российскими банками:

- 1) подотчетность высшему руководству (кредитной организации);
- 2) комплексность корпоративных систем внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ;
- 3) применение риск-ориентированного подхода (к ПОД/ФТ)»³⁰.

Безусловно, указанные направления ПОД/ФТ являются важными в свете необходимости применения международных стандартов в ЕврАзЭС. Однако необходимо отметить, что применение т. н. риск-ориентированного подхода не является новым явлением. В предыдущей редакции Рекомендаций финансовым организациям предоставлялась возможность применять меры по надлежащей проверке клиентов в определенных масштабах в зависимости от риска, определяемого типом клиента, характером деловых отношений или видом сделки (Рекомендация 5 в предыдущей редакции). Развитие данного принципа привело к тому, что риск-ориентированный подход будет применяться ко всем мерам ПОД/ФТ и не только финансовыми организациями, но и государствами. Согласно Рекомендации 1 ФАТФ государствам необходимо выявлять, оценивать и осознавать риски отмывания преступных доходов и финансирования терроризма для страны, а также принимать меры, в том числе уполномочить какой-либо орган власти или определить механизм согласования действий

³⁰ Каратаев М.В. Императивы трансформации международных стандартов финансового мониторинга// Внутренний контроль в кредитной организации. 2012. № 12.

по оценке рисков и использования средств с целью эффективного снижения рисков. Исходя из такой оценки государствам необходимо применять подход, основанный на оценке рисков, для того, чтобы меры, принимаемые для предотвращения или уменьшения отмыывания преступных доходов и финансирования терроризма, соответствовали выявленным рискам. Такой подход будет являться необходимой основой для эффективного распределения средств в режиме противодействия отмыыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), а также для претворения в жизнь мер, основанных на оценке риска, в полном соответствии с Рекомендациями ФАТФ. В случае если государства выявляют более высокую степень рисков, им необходимо гарантировать то, что их режим ПОД/ФТ в достаточной мере занимается отслеживанием таких рисков. В случае если государствами определяется низкая степень рисков, то при определенных условиях они могут принять решение о применении упрощенных мер по некоторым Рекомендациям ФАТФ.

Новеллы, отвечающие вызовам времени, состоят в расширении списка преступлений, на борьбу с которыми направлены требования ФАФТ, а также уточнении перечня преступлений, совершение которых приводит к отмыыванию денег:

1. Рекомендация 7 ФАТФ уделяет внимание целенаправленным финансовым санкциям в отношении распространения оружия массового уничтожения. Согласно этой Рекомендации государствам необходимо ввести целенаправленные финансовые санкции с целью исполнения резолюций, принятых Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, имеющих отношение к предотвращению, уменьшению и прекращению распространения оружия массового уничтожения и его финансирования. Такие резолюции требуют от государств незамедлительно замораживать средства или иные активы с целью гарантирования того, что никакие средства или иные активы не будут находиться в распоряжении, прямо или косвенно, или использоваться в интересах какого-либо лица или организации, указанных или обозначенных по полномочию Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций.

2. Другим новшеством является включение в состав т. н. предикатных преступлений, используемых для отмыывания денег налоговых преступлений.

3. Рекомендация 12 уделяет повышенное внимание публичным должностным лицам в целях борьбы с отмыыванием коррупционных доходов. Как ни странно, перечень мер ПОД/ФТ, применяемых к таким лицам, не расширился, однако список таких лиц существенно уточнен. Финансовым организациям необходимо принимать соответствующие меры для определения того, является ли клиент или выгодоприобретающий собственник отечественным публичным должностным лицом или лицом, уполномоченным на выполнение основной задачи международной организацией. Требования касательно таких лиц также применимы к членам их семей и их деловым партнерам. Необходимо отметить, что ранее к публичным должностным лицам относились только иностранные должностные лица, а требования к ним не применялись к членам их семей.

В результате анализа новой редакции Рекомендаций ФАТФ можно сделать вывод о том, что все вышеперечисленные новшества являются скорее техническими, нежели определяющими. Представляется, что перечень преступлений, с помощью которых осуществляется отмыывание денежных средств, также как и перечень особо опасных преступлений, совершение которых финансируется злоумышленниками посредством финансовой системы, может уточняться и расширяться. Главное – ФАТФ следует сложившимся устоям в регулировании деятельности по ПОД/ФТ, а сами рекомендации окончательно сформулированы, как следует из названия документа, в качестве международного стандарта, одобренного более чем 180 странами.

Российская Федерация, как и любая другая страна – участник Группы ФАТФ, обязана незамедлительно реагировать на изменение рекомендаций и доводить их содержание до сведения заинтересованных лиц.

Так, в письме Министерства финансов РФ от 1 марта 2012 г. № 07-06-10/261 «Об утверждении новой редакции сорока Рекомендаций ФАТФ» тезисно сообщается, что Рекомендации среди прочего предусматривают:

1) новые международные стандарты по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате налоговых правонарушений, а также доходов от коррупционной деятельности;

2) усиление требований к прозрачности совершаемых клиентами финансовых учреждений операций, идентификации их активов и установления структуры реального владения юридическими лицами;

3) ужесточение требований в отношении идентификации клиентов финансовых учреждений;

4) установление обязательности применения риск-ориентированного подхода при отслеживании операций клиентов финансовыми институтами.

В связи с этим были внесены соответствующие изменения³¹ в законодательную базу, включая Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Банк России также оперативно реагирует на изменения международного стандарта по ПОД/ФТ. В настоящее время уже издано и применяется положение Банка России от 2 марта 2012 г. № 375-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»³², которое учитывает последнюю редакцию Рекомендаций ФАТФ в части, касающейся управления рисками. Таким образом, Российская Федерация демонстрирует надлежащее исполнение международно-правовых обязательств, а также поддерживает применение международных стандартов в сфере регулирования деятельности финансовых организаций.

Возвращаясь к опыту ЕС, необходимо отметить, что Директива Европейского парламента и Совета № 2005/60/ЕС о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег и финансирования терроризма отражает рекомендации, выработанные Труппой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег ФАТФ. Например, согласно статье 6 Директивы 2005/60/ЕС государства-члены должны запретить кредитным и финансовым учреждениям открывать анонимные счета или анонимные банковские расчетные книжки (Рекомендация 10 ФАТФ в предыдущей редакции).

В соответствии со статьей 20 Директивы 2005/60/ЕС, государства-члены должны требовать от учреждений и лиц, охватываемых этой директивой, обращать особое внимание на виды деятельности, которые могут быть связаны с отмыванием денег или финансированием терроризма, и, в частности, на комплексные или необычно крупные сделки и необычную динамику операций, которые не имеют явной экономической или видимой законной цели (одинадцатая рекомендация ФАТФ в предыдущей редакции).

Успехи ЕС в создании правовых и институциональных основ формирования системы ПОД/ФТ во многом обусловлены принципом верховенства права ЕС. Известно, что при создании Европейских сообществ данный, очевидно, важный принцип не был закреплен в учредительных договорах. Основанием для его признания стала статья 5 Договора о ЕЭС,

³¹ Федеральный закон от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» (далее – Закон № 134-ФЗ).

³² Вестник Банка России. 2012. № 20.

положения которого поныне сохранились в учредительных документах. Так, согласно статье 4 Договора о ЕС государства-члены предпринимают любые меры общего или специального характера, которые способны обеспечить исполнение обязанностей, вытекающих из договоров или проистекающих из актов институтов Союза. Впервые указанный принцип был закреплён в решении Суда ЕС от 15 июля 1964 г. по делу «Коста против Энель»³³. Впоследствии он был подтверждён решением Суда ЕС по делу «Симменталь» в 1978 г.³⁴

В этой связи необходимо вспомнить мнение, согласно которому процесс достижения цели единения Европы идет медленно и трудно, поскольку нет ничего более трудного для любого правительства, чем отдать свои права и полномочия, и никакая администрация не расстанется со своими традициями с радостью³⁵.

Однако в Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества³⁶ принцип верховенства права ЕврАзЭС не закреплён. При этом согласно статье 3 Регламента Суда Евразийского экономического сообщества (утв. решением Суда Евразийского экономического сообщества от 12 июля 2012 г. № 21)³⁷ суд осуществляет свою деятельность на основе общепризнанных принципов организации и деятельности международных судебных учреждений, а также на принципах верховенства права ЕврАзЭС. Основным актом в сфере ПОД/ФТ после вступления³⁸ его в силу 20 февраля 2013 г. может стать Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза (Москва, 19 декабря 2011 г.)³⁹, принятый решением Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2011 г. № 12 «О принятии международных договоров Таможенного союза».

Положительный опыт ЕС может использоваться ЕврАзЭС. В частности, в ЕС действует система наднациональных органов, осуществляющих надзор в финансовой сфере. Одними из последних нормативных актов ЕС в финансовой сфере, принятых после вступления в силу Лиссабонского договора, являются акты, регулирующие деятельность органов, осуществляющих надзор в финансовой сфере.

Как известно, в конце 2010 года был принят целый пакет таких нормативных актов, в частности Регламент Европейского парламента от 24 ноября 2010 г.: № 1092/2010 – о создании Европейского Комитета системных рисков; № 1093/2010 – о создании Европейского органа по банковскому надзору; № 1094/2010 – о создании Европейского органа по страховому надзору и надзору в сфере пенсионного обеспечения; № 1095/2010 – о создании Европейского органа по надзору за рынком ценных бумаг.

Европейская система финансового надзора

Европейская система финансового надзора (ЕСФН) включает:

- Европейский Комитет системных рисков;
- Орган по банковскому надзору;
- Орган по страховому надзору и надзору в сфере пенсионного обеспечения;
- Орган по надзору за рынком ценных бумаг;
- Объединенный комитет Европейских надзорных органов;

³³ Case 6/64 «Costa v. ENEL» 1964 // ECR 585.

³⁴ Case 106/77 «Simmenthal» 1978 // ECR 62.

³⁵ Steps to European Unity. Community progress to date: a chronology. Office for Official Publication of the European Communities. Luxembourg, 1992. P. 9.

³⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 7. Ст. 632.

³⁷ Российская газета. 2012. № 233.

³⁸ См. подробнее <http://www.kremlin.ru/acts/17207>

³⁹ Бюллетень международных договоров. 2010. № 10.

- Компетентные или надзорные органы в государствах – членах ЕС.

Европейский Комитет системных рисков

Согласно статье 3 Регламента Европейского парламента и Совета № 1092/2010⁴⁰ Европейский Комитет системных рисков (ЕКСР) несет ответственность за макропруденциальный надзор над финансовой системой в рамках ЕС, вносит свой вклад в предотвращение или смягчение системных рисков, которые вытекают из событий в рамках финансовой системы, для финансовой стабильности в ЕС, учитывая при этом макроэкономические тенденции во избежание широкомасштабных финансовых бедствий. Это должно способствовать нормальному функционированию внутреннего рынка, обеспечивая тем самым устойчивый вклад финансового сектора в экономический рост.

Для достижения этих целей ЕКСР выполняет следующие задачи:

- определение и / или сбор и анализ всей необходимой информации;
- выявление и определение приоритетности системных рисков;
- выпуск предупреждений о значительных системных рисках, доведение информации о таких рисках до сведения общественности, при необходимости;
- выпуск рекомендаций по исправлению положения в ответ на выявленные риски, при необходимости, доведение таких рекомендаций до общественности;
- в случае, когда ЕКСР считает, что может возникнуть чрезвычайная ситуация, он направляет конфиденциальное предупреждение на имя Совета с предоставлением Совету оценки ситуации;
- мониторинг последующей деятельности по итогам предупреждений и рекомендаций;
- тесное сотрудничество со всеми другими участниками ЕСФН, при необходимости, предоставление надзорным органам информации о системных рисках, разработка общего набора количественных и качественных показателей для выявления и измерения системных рисков;
- участие в соответствующих случаях в объединенном комитете европейских надзорных органов;
- координация своих действий с действиями международных финансовых организаций, в частности МВФ и СФС⁴¹, а также с соответствующими органами в третьих странах по вопросам, связанным с макропруденциальным надзором;
- выполнение других задач в соответствии с законодательством ЕС.

ЕКСР имеет генеральный совет, руководящий комитет, секретариат, консультативный научный комитет и консультативный технический комитет. Местом нахождения ЕКСР является Франкфурт-на-Майне.

Орган по банковскому надзору

Согласно статье 1 Регламента Европейского парламента и Совета № 1093/2010⁴² орган банковского надзора (ОБН) функционирует в сфере деятельности кредитных организаций, финансовых конгломератов, инвестиционных фирм, учреждений, осуществляющих операции с электронными деньгами, включая вопросы корпоративного управления, аудита и

⁴⁰ Официальный журнал Европейского союза. 2010. L 331/5.

⁴¹ Совет по финансовой стабильности был создан на базе Форума финансовой стабильности – ко н су л ь т а т и в н о го органа, учрежденного в 1999 г. министрами финансов стран Большой семерки. Созданию Форума предшествовала работа Ганса Титмайера, тогдашнего президента Немецкого федерального банка, направленная на улучшение непосредственного взаимодействия между органами банковского регулирования и сотрудничества между органами регулирования и международными финансовыми институтами с целью укрепления мировой финансовой стабильности. См. Jan Putnis, The Banking Regulation Review, Law Business Research Ltd, London, 2010, P. 9.

⁴² Официальный журнал Европейского союза. 2010. L331/21.

финансовой отчетности, при условии, что такие действия органа являются необходимыми для обеспечения эффективного и последовательного применения этих актов. Располагается ОБН в Лондоне.

Целью деятельности ОБН являются защита общественных интересов, внесение вклада в краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную стабильность и эффективность финансовой системы и экономики ЕС, его граждан и организаций. ОБН способствует:

- улучшению функционирования внутреннего рынка, в частности развитию рационального, эффективного и последовательного регулирования и надзора;
- обеспечению целостности, прозрачности, эффективности и упорядоченного функционирования финансовых рынков;
- укреплению координации международного надзора;
- обеспечению равных условий конкуренции;
- обеспечению принятия кредитных и других рисков, регулируемых и контролируемых надлежащим образом;
- повышению уровня защиты потребителей.

В соответствии со статьей 8 Регламента Европейского Парламента и Совета № 1093/2010⁴³ ОБН поставлены следующие задачи:

- внести свой вклад в обеспечение высокого качества общего регулирования и надзора за исполнением стандартов и практики, в частности, путем предоставления мнения учреждениям ЕС, путем разработки руководящих принципов, рекомендаций и проектов нормативных актов, реализации технических стандартов;
- способствовать последовательному применению юридически обязательных актов ЕС, обеспечению последовательного, эффективного и действенного применения актов ЕС; осуществлять эффективный и последовательный надзор за финансовыми учреждениями; обеспечивать согласованное функционирование надзорных органов и принятие мер в чрезвычайных ситуациях;
- стимулировать и облегчать делегирование полномочий и распределение обязанностей между компетентными органами;
- тесно сотрудничать с ЕКСП путем предоставления ЕКСП информации, необходимой для достижения своих задач;
- организовать и провести анализ экспертной оценки компетентных органов, в том числе о разработке руководящих принципов и рекомендаций и выявлении наилучшей практики в целях укрепления согласованности надзорных решений;
- осуществлять мониторинг и оценку развития рынка в области своей компетенции, тенденций в кредитовании, в частности, домашних хозяйств, малого и среднего бизнеса;
- проводить экономический анализ рынков;
- содействовать защите прав инвесторов и вкладчиков.

Объединенный комитет Европейских надзорных органов

Объединенный комитет Европейских надзорных органов призван служить в качестве форума, на котором эти органы будут сотрудничать, обеспечивая межсекторальную согласованность с органами по банковскому надзору, страховому надзору и надзору в сфере пенсионного обеспечения, в частности, в отношении:

- финансовых конгломератов;
- бухгалтерского учета и аудита;
- микропруденциального анализа межсекторальных мероприятий, рисков и уязвимости для финансовой стабильности;

⁴³ Официальный журнал Европейского союза. 2010. L331/22.

- розничных инвестиционных продуктов;
- мер борьбы с отмыванием денег;
- обмена информацией с ЕКСП и развития отношений между ЕКСП и Европейскими надзорными органами.

Как можно видеть из всего вышесказанного, система правового регулирования деятельности кредитных организаций в ЕС основывается прежде всего на гармонизации норм национального банковского права государств – членов ЕС и приведении их в соответствие с едиными общеевропейскими стандартами. По мере укрепления интеграционных процессов на межгосударственном уровне увеличивается и степень унификации нормативного регулирования деятельности кредитных организаций в ЕС. При этом развитие такого регулирования значительно опережает темпы развития законодательства в других областях, что обусловлено экономическими интересами ЕС. Особую роль в надзоре за деятельностью банков в ЕС играет Европейский центральный банк. Не исключено, что создание Центрального банка ЕврАзЭС и надзорных органов по типу органов ЕС положительно отразится не только на ПОД/ФТ в ЕврАзЭС, но и на стабильности финансовой системы интеграционного образования.

Опыт иных интеграционных образований в сфере ПОД/ФТ показывает следующее. К сожалению, как показывает мировой опыт, не все попытки региональной интеграции увенчались абсолютным успехом. Наряду с таким высокоорганизованным интеграционным образованием, как ЕС, можно отметить следующие международные организации, достигшие разного уровня интеграции на региональном уровне, в том числе в ПОД/ФТ.

Одним из примеров является североамериканская зона свободной торговли. Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА, North American Free Trade Agreement) – соглашение о свободной торговле между Канадой, США и Мексикой. Согласно статье 102 соглашения⁴⁴ целью его заключения являются:

- снятие барьеров в торговле и содействие свободному движению между странами товаров и услуг;
- установление справедливых условий конкуренции в рамках зоны свободной торговли;
- значительное увеличение возможностей для инвестирования в странах – членах соглашения;
- обеспечение эффективной защиты прав интеллектуальной собственности в каждой из стран;
- урегулирование экономических споров;
- создание перспектив будущего многостороннего регионального сотрудничества.

В Латинской Америке попытки экономической интеграции осуществляются в рамках МЕРКОСУР – общего рынка стран Южной Америки. В него входят Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай.

В соответствии со статьей I⁴⁵ Договора об учреждении общего рынка государства-участники решили создать общий рынок, который влечет:

- свободное движение товаров, услуг и факторов производства между странами путем, в частности, ликвидации таможенных пошлин и ограничений на оборот товаров и любой другой равноценной мерой;
- установление общего тарифа и принятие общей торговой политики по отношению к третьим государствам или группам государств и координации позиций в экономических форумах, региональной и международной торговли;

⁴⁴ <http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?conID=590&mtpilD=122>

⁴⁵ http://www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/655/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf

– координацию макроэкономической и секторальной политики между государствами – участниками внешней торговли, сельского хозяйства, промышленности, монетаристской финансовой, валютной и капиталов, услуг, таможи, транспорта и связи и др., с тем чтобы обеспечить надлежащую конкуренцию между государствами-участниками;

– обязательство государств-участников по согласованию (унификации) своего законодательства в соответствующих областях в целях укрепления процесса интеграции.

Согласно статье 6⁴⁶ Договора о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) высокие договаривающиеся стороны будут сотрудничать для ускорения экономического роста в регионе в целях укрепления основы для процветающего и мирного сообщества наций в Юго-Восточной Азии. С этой целью они будут способствовать более широкому использованию своего сельского хозяйства и промышленности, расширению их торговли и улучшению их экономической инфраструктуры для взаимной выгоды. В этой связи они должны продолжать изучать все возможности для тесного и взаимовыгодного сотрудничества с другими государствами, а также международных и региональных организаций за пределами региона.

На африканском континенте существует Африканский союз (African Union) – международная межправительственная организация, объединяющая 53 государства Африки. Согласно статье 3⁴⁷ учредительного акта целями Африканского союза являются в том числе:

– укрепление единства и солидарности африканских государств и народов Африки;
– защита суверенитета, территориальной целостности и независимости государств-членов;

– ускорение политической и социально-экономической интеграции континента;
– продвижение и отстаивание общих позиций по вопросам, представляющим интерес для континента и его народов;

– содействие устойчивому развитию на экономическом, социальном и культурном уровнях, а также интеграции африканских экономик.

Как видно из вышеуказанных учредительных документов и соглашений, они лишь провозглашают цели создания международных организаций, направленных на интеграцию.

Сложность заключается в том, что этими же соглашениями параллельно провозглашаются принципы защиты суверенитета и независимости государств-членов. В то время Европейский союз пошел по другому пути – добровольному ограничению суверенитета государств – членов ЕС. Именно ЕС как интеграционное образование достиг наибольших результатов в применении международного стандарта ПОД/ФТ.

Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС) – форум 21 экономики Азиатско-Тихоокеанского региона для сотрудничества в области региональной торговли и облегчения и либерализации капиталовложений. Целью АТЭС является

повышение экономического роста и процветания в регионе и укрепление Азиатско-Тихоокеанского сообщества. АТЭС не имеет устава, поэтому не может называться организацией и действует как международный форум, консультативный орган для обсуждения экономических вопросов.

Какие предпосылки обеспечили интеграционный успех, что было предпринято для его достижения и что предстоит сделать странам ЕврАзЭС для приближения к аналогичным результатам?

Странам ЕврАзЭС необходимо совершить следующие действия для более эффективного ПОД/ФТ:

⁴⁶ <http://www.aseansec.Org/1217.htm>

⁴⁷ http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Acte%20Constitutif.pdf

1. Без приведения экономик государств ЕврАзЭС к относительно равному уровню развития, эффективное взаимодействие в сфере ПОД/ФТ невозможно, учитывая опыт ЕС в этой сфере. То есть необходимо исключить предпосылки возникновения такой преступной деятельности, как отмывание доходов, финансирование терроризма и финансирование распространения оружия массового уничтожения. Добиться этого можно в первую очередь экономическими мерами, создавая благоприятные условия для экономического развития во всех государствах ЕврАзЭС.

2. Создание наднациональных надзорных органов, имеющих четкие наднациональные полномочия и системы центральных банков во главе с Центральным банком ЕврАзЭС позволит создать условия для управления процессами интеграции и взаимодействия, в том числе в взаимодействия в сфере ПОД/ФТ.

3. Законодательство государств ЕврАзЭС на данном этапе не в полной мере гармонизировано. Государствам ЕврАзЭС предстоит проделать большую работу по его максимальному сближению.

4. Государства ЕврАзЭС обязаны обеспечить неукоснительное следование требованиям международных стандартов в сфере ПОД/ФТ и активно развивать сотрудничество в данном направлении в рамках РГТФ.

1.2. Институциональные основы ПОД/ФТ в государствах – членах ЕврАзЭС⁴⁸

1.2.1. Сравнительный анализ современного состояния институциональных основ ПОД/ФТ в государствах – членах ЕврАзЭС⁴⁹

Рассматривая проблематику институциональных основ ПОД/ФТ в государствах – членах ЕврАзЭС, необходимо определиться с терминологической базой с учетом существующей на постсоветском пространстве специфики сферы ПОД/ФТ. Согласно определению ведущих российских экспертов в области ПОД/ФТ: «В качестве реакции на возрастающие угрозы международной безопасности со стороны транснациональной организованной преступности и терроризма международное сообщество организует глобальное противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма, используя в этих целях существующие международные организации и создавая новые специализированные органы и структуры.

Такие организации и специализированные органы в сочетании с применяемыми ими методами регулирования международного сотрудничества в этой сфере составляют институциональные основы международной системы ПОД/ФТ»⁵⁰.

Применительно к ЕврАзЭС, на наш взгляд, целесообразно рассматривать институциональные ПОД/ФТ со следующих позиций:

- 1) уровень отдельно взятой страны (существующие в национальных юрисдикциях стран-членов ЕврАзЭС институты в сфере ПОД/ФТ);
- 2) субрегиональный уровень (в рамках ключевых межгосударственных, межправительственных организаций и соглашений и др.).

При рассмотрении институциональных основ ПОД/ФТ в государствах – членах ЕврАзЭС мы сознательно не рассматриваем более высокий уровень – например международные (межправительственные и др.) организации, занимающиеся проблематикой ПОД/ФТ в глобальном (мировом) масштабе, такие как ФАТФ, ООН, Всемирный банк, поскольку для стран ЕврАзЭС они являются «внешним» фактором.

Инициативы же субрегионального уровня являются фактором внутренним и во многом зависят от стран – членов ЕврАзЭС. Вместе с тем необходимо понимать, что именно международные институты являются законодателями стандартов в области ПОД/ФТ и фактически устанавливают «правила игры» как для национальных юрисдикций, так и для субрегиональных групп в области ПОД/ФТ.

К ключевым институтам в сфере ПОД/ФТ «глобального» уровня можно отнести прежде всего Группу разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ⁵¹)

⁴⁸ При ознакомлении с данным разделом необходимо иметь ввиду, что после принятия стандартов ФАТФ в новой редакции и в свете планируемого завершения текущего раунда процедур взаимной оценки по линии ЕАГ осуществляются существенные изменения законодательства в странах ЕврАзЭС, в связи с чем необходима проверка информации на момент прочтения на предмет ее актуальности.

⁴⁹ При подготовке раздела использованы материалы Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма // URL: <http://www.eurasiangroup.org/ru>

⁵⁰ Зубков В.А., Осипов С.К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Спецкнига, 2007. С. 114.

⁵¹ Официальный сайт ФАТФ // URL: <http://www.fatf-gafi.org/>

– The Financial Action Task Force (FATF), являющуюся межправительственной организацией, вырабатывающей мировые стандарты в сфере противодействия отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения (ОМУ). ФАТФ как самостоятельно, так и во взаимодействии с международными институтами, осуществляющая оценку соответствия национальных систем ПОД/ФТ государств этим стандартам, была создана в 1989 г. по решению стран «Большой семерки» и является основным международным институтом, занимающимся разработкой и имплементацией международных стандартов в сфере противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма и распространения (ПОД/ФТ).

По образцу ФАТФ создано несколько региональных групп по типу ФАТФ (РГТФ), осуществляющих тесное взаимодействие с ФАТФ, между собой и с ключевыми международными институтами в сфере ПОД/ФТ⁵².

Для постсоветского пространства и конкретно ЕврАзЭС ключевым институциональным образованием, на наш взгляд, является Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ)⁵³.

В феврале 2012 г. мандат ФАТФ был расширен на предмет проблематики финансирования оружия массового уничтожения, – что представляет собой существенное изменение «внешней среды» для всех государств мира, поскольку предполагает имплементацию обновленных стандартов в национальное законодательство⁵⁴. Другой международной структурой «глобального масштаба», которая будет оказывать влияние на государства ЕАГ, является Еруппа «Эгмонт», объединяющая подразделения финансовой разведки большинства стран мира⁵⁵. Цель Еруппы «Эгмонт» – обеспечить площадку для эффективного взаимодействия ПФР во всем мире в целях борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также для содействия в реализации внутренних программ по ПОД/ФТ. Такая поддержка включает:

- расширение и систематизацию международного сотрудничества в области обмена информацией;
- повышение эффективности ПФР путем обучения и содействия в обмене кадрами для повышения квалификации сотрудников ПФР;
- развитие более защищенного и интенсивного процесса обмена между ПФР путем использования технологий, таких как Защищенная сеть «Эгмонт» (ESW);
- улучшение координации и взаимной поддержки между оперативными подразделениями ПФР-членов;
- содействие операционной независимости ПФР;
- содействие созданию ПФР в странах, не имеющих действующих программ ПОД/ФТ или имеющих такие программы на ранних стадиях развития⁵⁶.

Таким образом, рассмотрение институциональной основы ПОД/ФТ на пространстве ЕврАзЭС целесообразно проводить посредством постранового анализа для выявления закономерностей на уровне субрегиональных групп и их взаимосвязей с глобальным уровнем.

⁵² Подробнее ознакомиться с информацией о деятельности РГТФ можно на официальном сайте ЕАГ // URL: http://www.eurasiangroup.org/ru/eag/regional_bodies.php

⁵³ Подробнее с деятельностью ЕАГ можно ознакомиться на официальном сайте Группы // URL: <http://www.eurasiangroup.org/ru/eag/history.php>

⁵⁴ Ознакомиться с обновленными стандартами ФАТФ можно на официальном сайте ФАТФ // URL: <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/internationalstandardscombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html> и ЕАГ // URL: http://www.eurasiangroup.org/ru/FATF_40.php

⁵⁵ Официальный сайт Г руппы «Эгмонт» // URL: <http://www.egmontgroup.org/>

⁵⁶ Информация по Группе «Эгмонт» // URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%BF%D0%B0_%C2%AB%D0%AD%D0%B3%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D1%82%C2%BB

Для целей данного анализа нами рассматриваются страны – члены ЕврАзЭС: Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан.

Как известно, ключевым государством – инициатором интеграционных процессов на постсоветском пространстве является Российская Федерация.

Российская Федерация⁵⁷

В Российской Федерации проблематика ПОД/ФТ регулируется федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – базовый Закон⁵⁸). Для реализации данного Закона в Российской Федерации создана и

функционирует институциональная структуры – именуемая в базовом Законе как «уполномоченный орган» – Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг).

При наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция, сделка связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или с финансированием терроризма, уполномоченный орган направляет соответствующие информацию и материалы в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией (статья 8 базового Закона).

Уполномоченный орган по результатам предварительной проверки в соответствии с базовым законом наделен правом издания постановления о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом на срок до 30 суток.

По решению суда на основании заявления уполномоченного органа операции по банковским счетам (вкладам), а также другие операции с денежными средствами или иным имуществом организаций или лиц, в отношении которых имеются полученные в установленном в соответствии с базовым законом порядке сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, либо юридических лиц, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем таких организации или лица, либо физических или юридических лиц, действующих от имени или по указанию таких организации или лица, приостанавливаются до отмены такого решения в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 8 базового Закона).

Росфинмониторинг не наделен правом ведения оперативно-розыскной деятельности, что ограничивает его возможности сравнительно с подразделениями финансовой разведки правоохранительного типа. В качестве основных направлений деятельности Росфинмониторинга можно обозначить сбор и анализ информации (данных о сделках и транзакциях – на и подозрительных, и на основе «порогового» подхода), инициативные финансовые расследования и предоставление информации по запросам правоохранительных органов. При этом необходимо отметить, что не вся информация о совершаемых операциях и сделках попадает в базу данных Росфинмониторинга, что существенно снижает его возможности.

В настоящее время обязательному контролю подлежат операции, вызывающие подозрение, а также транзакции/сделки на основе порогового подхода. Признаки подозрительных транзакций содержатся в приказе Росфинмониторинга от 8 мая 2009 г. № 103 «Об

⁵⁷ В связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2013 № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законы о д а т е л ь н ы е акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» в настоящее время производится подготовка нормативной базы подзаконного уровня и будут определенные изменения касательно порядка взаимодействия и ответственности надзорных и правоохранительных органов, изложенных в данном разделе. В частности, планируется передача надзорных функций по сектору букмекеров в пользу ФНС России и выход прокуратуры как надзорного органа на передний план по ряду субъектов. Ожидаются и иные изменения.

⁵⁸ Здесь и далее понятие «базовый Закон» используется для профильного отраслевого закона в сфере ПОД/ФТ рассматриваемой национальной юрисдикции.

утверждении Рекомендаций по разработке критериев выявления и определению признаков необычных сделок», содержащем критерии необычных сделок.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 июня 2012 г. № 808 в Федеральной службе по финансовому мониторингу разрешено иметь одного первого заместителя и четырёх заместителей директора, в том числе одного статс-секретаря – заместителя директора, до 12 управлений по основным направлениям деятельности службы. Установлена предельная штатная численность центрального аппарата Федеральной службы по финансовому мониторингу в количестве 335 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий), предельная штатная численность территориальных органов Федеральной службы по финансовому мониторингу в количестве 301 единицы (без персонала по охране и обслуживанию зданий).

Структурно Росфинмониторинг располагает подразделениями по направлениям деятельности в центральном аппарате, а также межрегиональными управлениями по федеральным округам, в состав которых входят структурные подразделения по направлениям деятельности, корреспондирующимися со структурой центрального аппарата.

Для координации деятельности органов, учреждений и организаций, осуществляющих контроль, надзор и регулирование сферы ПОД/ФТ, создана Межведомственная комиссия⁵⁹ по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма⁶⁰, возглавляемая директором Росфинмониторинга (председатель Комиссии). В состав данной Комиссии входят представители МВД России, Пробырной палаты России, Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Банка России, Федеральной службы по финансовым рынкам⁶¹, Государственной Думы, Роскомнадзора, ФСКН России, МИД России, Правительства Российской Федерации, Минюста России, ФСБ России, ФСИН России, Россвязи, Аппарата Совета Безопасности Российской Федерации, Минкомсвязи России, СВР России.

Законодательством Российской Федерации определены отраслевые надзорные органы (помимо Росфинмониторинга) для надзора за соблюдением требований законодательства о ПОД/ФТ. К ключевым поднадзорным отраслям относятся:

- кредитные организации (надзорный орган – Банк России);
- профессиональные участники рынка ценных бумаг, организации, осуществляющие управление инвестиционными фондами или негосударственными пенсионными фондами, страховые организации, кредитные потребительские кооперативы, микрофинансовые организации (надзорный орган до 1 сентября 2013 г – Федеральная служба по финансовым рынкам, после указанной даты – полномочия переданы Банку России);
- организации федеральной почтовой связи; (надзорный орган – Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций);
- организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий (надзорный орган – Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации).

В статье 5 базового Закона приведен перечень поднадзорных организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом.

⁵⁹ Подробнее с деятельностью Комиссии можно ознакомиться на сайте Росфинмониторинга // URL: http://www.fedsfm.ru/activity/interaction_and_coordination/interagency_commission/personnel

⁶⁰ Положение о комиссии утверждено приказом Росфинмониторинга от 08.12.2009 № 336.

⁶¹ Функции переданы Банку России с 1 сентября 2013 г., где образована Служба Банка России по финансовым рынкам.

С 2011 г. рассматривается вопрос о создании Федеральной службы по контролю за оборотом драгоценных камней и драгметаллов (Росдрагконтроль)⁶². Предполагается, что служба будет находиться в ведении Министерства финансов и будет осуществлять контроль за ввозом и вывозом драгоценных камней и драгоценных металлов из России в страны, не входящие в Таможенный союз, контролировать качество сортировки и оценки, вести учет сделок. Предполагается, что новая служба станет преемником в этой области функций Гохрана и Пробирной палаты. Предполагается, что численность центрального аппарата будущей службы составит 150 сотрудников, а в территориальных органах будут задействованы 350 сотрудников. Минфин обосновывал необходимость новой службы пересечением компетенций и недостаточной эффективностью надзора Гохрана и Пробирной палаты⁶³.

В качестве основных направлений надзорной деятельности Федеральной службы по финансовому мониторингу определены:

- координирование деятельности надзорных органов в сфере ПОД/ФТ и взаимодействие с ними;
- осуществление проверок организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы, в целях профилактики и предупреждения правонарушений в сфере ПОД/ФТ;
- взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами прокуратуры, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями по вопросам ПОД/ФТ.

Объектами контроля соблюдения организациями законодательства о ПОД/ФТ со стороны Росфинмониторинга (и его территориальных органов) являются организации, для которых отсутствуют отраслевые надзорные органы. К ним, в частности, относятся:

- лизинговые компании;
- ломбарды;
- организации игорного бизнеса;
- организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества;
- операторы по приему платежей;
- коммерческие организации, заключающие договоры финансирования под уступку денежного требования в качестве финансовых агентов.

На учете в Росфинмониторинге состоит около 17 тыс. организаций таких категорий⁶⁴.

Целью проверочных мероприятий Росфинмониторинга являются профилактика правонарушений в сфере применения законодательства о ПОД/ФТ организациями и их должностными лицами, а также выявление операций, имеющих признаки связи с легализацией преступных доходов или финансированием терроризма.

В качестве мер воздействия надзорные органы располагают возможностью привлечения виновных по фактам нарушений законодательства о ПОД/ФТ к административной ответственности в соответствии со статьей 15.27 «Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Предусматриваются для должностных лиц: предупреждения, штраф, дисквалификация; для юридических лиц: штраф, административное приостановление деятельности.

⁶² URL: <http://www.rg.ru/2011/05/24/rosdragkontrol.html>

⁶³ URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/5342141/rosdragkontrol_mozhet_byt_sozdan_v_blizhajshee_vremya

⁶⁴ URL: http://www.fedsfm.ru/activity/supervisory_activities

Таким образом, говоря об институциональной составляющей российской национальной системы ПОД/ФТ, нужно отчетливо представлять себе, что ключевым институтом является Росфинмониторинг, на который замыкаются все остальные надзорные органы (банковской, страховой сферы и др.).

К институциональным структурам российской системы ПОД/ФТ также относятся и **правоохранительные органы:**

- Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России);
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России);
- Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России);
- Следственный комитет Российской Федерации (СК России)⁶⁵;
- Федеральная таможенная служба (ФТС России);
- Федеральная налоговая служба (ФНС России).

Генеральная прокуратура Российской Федерации является основным государственным органом, осуществляющим надзор на исполнении законодательства о ПОД/ФТ, в том числе в части соблюдения законодательства надзорными и правоохранительными органами.

Рассматривая институциональную основу национальной системы ПОД/ФТ (которая составляет основу систем более высокого уровня – субрегионального – в рамках СНГ, ЕврАзЭС и др.), целесообразно упомянуть и об инициативах частного сектора. Прежде всего речь идет о банковском сообществе, представленном, на наш взгляд, двумя ключевыми институциональными образованиями ассоциативного типа:

- 1) Ассоциация российских банков⁶⁶ (АРБ);
- 2) Ассоциация региональных банков России (Ассоциация «Россия»)⁶⁷.

Данные Ассоциации занимаются в том числе и повышением квалификации специалистов банковского сектора в различных формах (семинары, «круглые столы» и др.) по самому широкому кругу вопросов, в том числе связанных с ПОД/ФТ. Например, в составе АРБ функционирует профильный комитет, занимающийся вопросами ПОД/ФТ и комплаенс-рисками.

Такие институты (саморегулируемые организации – СРО), вырабатывающие и выражающие позицию частного сектора по различным вопросам, оказывают влияние на принятие законов, установление отраслевых стандартов и, безусловно, должны приниматься в расчет при рассмотрении институциональных основ ПОД/ФТ.

К отличительной особенности российской национальной системы ПОД/ФТ можно, на наш взгляд, отнести так называемый фактор ручного управления.

Так, в начале 2012 г. по поручению Президента России (на тот момент Дмитрия Медведева) была создана группа по выявлению финансовых операций, направленных на легализацию доходов. В ее состав вошли представители правоохранительных органов, Банка России и Федеральной налоговой службы. Возглавил группу стоявший у истоков создания российской финансовой разведки Виктор Зубков. Сфера деятельности группы была определена довольно обширно – содействие борьбе с различными коррупционными преступлениями: пресечение нелегальных финансовых операций, в том числе с использованием «фирм-однодневок», борьба с уклонением от уплаты налогов, выявление источников финансирования терроризма. Вообще сам факт создания такой группы, на наш взгляд, можно косвенно расценивать как понимание руководством страны того факта, что действующая в стране национальная система ПОД/ФТ неэффективна и нуждается в коренной перестройке. По оценкам

⁶⁵ С момента своего выделения из структуры Генеральной прокуратуры СК России не входит в состав Межведомственной комиссии по вопросам ПОД/ФТ.

⁶⁶ Подробнее деятельность ассоциации освещена на сайте // URL: [http:// www.arb.ru](http://www.arb.ru)

⁶⁷ Подробнее деятельность ассоциации освещена на сайте // URL: <http:// www.asros.ru/ru>

ряда экспертов, «поручение Медведева свидетельствует о том, что власть не может придумать эффективный механизм борьбы с отмыванием денег...»⁶⁸. До построения эффективного механизма подобная работа в «режиме ручного управления» позволяет отчасти нивелировать негативные последствия сложившегося положения дел.

28 августа 2012 г. Президент Владимир Путин подписал распоряжение № 334-РП «О создании межведомственной рабочей группы по противодействию незаконным финансовым операциям»⁶⁹. Главная задача группы – координировать работу ведомств по борьбе с «фирмами-однодневками», отмыванием денег и другими финансовыми преступлениями. Возглавил рабочую группу помощник Президента России по кадровым вопросам Евгений Школов. Рабочая группа Школова была призвана заменить аналогичную структуру во главе с Зубковым, которая была создана в январе 2012 г.

Также необходимо обратить внимание на то, что в России уже существует межведомственная рабочая группа по противодействию преступлениям в сфере экономики, которую с 2006 г. координирует Генпрокуратура⁷⁰. Данная группа была создана по поручению главы государства для повышения эффективности борьбы с экономическими преступлениями, включая различные правонарушения в банковской, финансово-кредитной и налоговой сферах, а также легализацию доходов, полученных преступным путем. В состав данной группы входят представители руководства Генеральной прокуратуры, ЦБ РФ, МВД, ФСБ, ФНС, Росфинмониторинга⁷¹. В рамках этой межведомственной группы разработаны и осуществляются мероприятия по борьбе с хищениями средств, выделенных в качестве государственной поддержки, а также со злоупотреблениями служебным положением государственными и банковскими служащими, фиктивными банкротствами и рейдерскими захватами, антимонопольными и налоговыми правонарушениями, незаконными операциями на рынке ценных бумаг⁷².

В настоящее время Министерством финансов и Министерством внутренних дел России прорабатывается вопрос о создании совместного органа, который возьмет на контроль преступления, совершаемые в банках в преддверии их банкротства (что, на наш взгляд, неразрывно будет связано с проблематикой ОД/ФТ). Поручение проработать вопрос о межведомственной координации ведомств дал в сентябре первый вице-премьер Игорь Шувалов. Речь идет о создании межведомственной рабочей группы при Минфине, в состав которой войдут представители Министерства финансов и правоохранительных органов. Также будут привлечены сотрудники Центробанка и Агентства по страхованию вкладов⁷³.

Таким образом, к особенностям сегодняшней российской институциональной системы ПОД/ФТ можно отнести, как уже говорилось ранее, «ручное управление» со стороны первых лиц государства и заинтересованных министерств и ведомств, выраженное в создании институциональных структур по направлению П ОД/ФТ и смежным сферам. Данные структуры, как правило, показывают хороший результат – например, «...в конце февраля Зубков отчитался о возбуждении нескольких уголовных дел по финансовым преступлениям в ЖКХ и о раскрытых схемах обналичивания. А в марте Росфинмониторинг разработал пакет поправок, которые могли бы существенно расширить полномочия налоговиков, усложнив создание фирм и сделав обязательным раскрытие бенефициаров...»⁷⁴. Однако имеющая место

⁶⁸ URL: <http://www.bfm.ru/articles/2012/01/12/medvedev-brosil-pervogo-vice-premera-na-borbu-s-korrupciej.html>

⁶⁹ URL: <http://www.kremlin.ru/news/16101>

⁷⁰ URL: <http://www.bfm.ru/articles/2012/01/12/medvedev-brosil-pervogo-vice-premera-na-borbu-s-korrupciej.html>

⁷¹ URL: <http://www.bfm.ru/articles/2012/01/12/medvedev-brosil-pervogo-vice-premera-na-borbu-s-korrupciej.html>

⁷² URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-495>

⁷³ URL: <http://izvestia.ru/news/538271>

⁷⁴ URL: http://www.vedomosti.ru/career/news/2538241/s_kadrov_na_otmyvanie

тенденция к повышению количества институциональных структур, неясность общей концепции их деятельности, «авральные» режим работы при явно недостойной ресурсной базе (прежде всего – численности сотрудников), а также личное внимание со стороны первых лиц государства могут свидетельствовать о системном кризисе и необходимости кардинальных изменений в российской национальной системе ПОД/ФТ.

С учетом того что Российская Федерация является бесспорным лидером на постсоветском пространстве, институциональные основы ПОД/ФТ в других странах СНГ (и ЕврАзЭС) и в рамках патронируемых российской стороной субрегиональных структур будут дублироваться, на наш взгляд, преимущественно по российскому образцу

Белоруссия⁷⁵

Белоруссия является ключевым партнером России по интеграционным проектам на постсоветском пространстве. Именно с Белоруссией достигнута наивысшая форма интеграции – Союзное государство⁷⁶.

Становление белорусской национальной системы ПОД/ФТ и ее институциональных основ началось в 2000 г., когда был принят базовый Закон от 19 июля 2000 г. № 426-З «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем» и определены государственные органы, осуществляющие контроль порядка проведения финансовых операций.

Ключевой орган белорусской национальной системы ПОД/ФТ – подразделение финансовой разведки – Департамент финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь, который был образован в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 14 сентября 2003 г. № 408.

Департамент финансового мониторинга осуществляет в рамках своего функционала сбор и анализ сведений о подозрительных финансовых операциях (транзакциях) и направляет соответствующую информацию и материалы в орган уголовного преследования при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что финансовая операция связана с легализацией доходов, полученных незаконным путем, либо финансированием террористической деятельности.

В соответствии со статьей 6 базового Закона определены условия, при которых финансовые операции подлежат особому контролю. Одним из условий установлен пороговый подход к контролю определенного законодательно перечня финансовых операций. Особенностью белорусского законодательства является закрепленное базовым законом право Президента дополнительно определять перечень иных финансовых операций, подлежащих обязательному контролю.

Орган финансового мониторинга в Белоруссии является подразделением финансовой разведки административного типа, не наделенным функциями оперативно-розыскной деятельности. Орган финансового мониторинга в Белоруссии отнесено (ст. 11 базового Закона):

- осуществляет сбор и анализ информации о подозрительных финансовых операциях;
- принимает меры по созданию и функционированию автоматизированной системы учета, обработки и анализа информации о финансовых операциях, подлежащих особому контролю;
- выносит постановление о приостановлении расходных финансовых операций при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что финансовые операции связаны с легализацией доходов, полученных преступным путем, либо финансированием тер-

⁷⁵ При подготовке раздела использована информация с официального сайта ЕАГ // URL: <http://www.eurasiangroup.org/gu/Belarus.php> Необходимо иметь в виду, что в преддверии завершения процессов взаимной оценки в рамках ЕАГ могут быть внесены существенные изменения в законодательство.

⁷⁶ Подробнее можно ознакомиться на портале Союзного государства // URL: <http://www.soyuz.by/>

рористической деятельности, в случае если эти финансовые операции не приостановлены лицом, осуществляющим финансовые операции. Постановление о приостановлении расходных финансовых операций направляется лицу, осуществляющему эти финансовые операции, не позднее рабочего дня, следующего за днем вынесения такого постановления. Основанием для возобновления приостановленных расходных финансовых операций является соответствующее извещение органа финансового мониторинга в письменной форме либо в форме электронного документа;

- принимает решение по приостановленной финансовой операции в пятидневный срок со дня получения специального формуляра с информацией лица, осуществляющего финансовые операции, о направлении соответствующей информации и материалов в орган уголовного преследования либо о возобновлении приостановленной финансовой операции, о чем извещает лицо, приостановившее финансовую операцию, в письменной форме либо в форме электронного документа;

- направляет соответствующую информацию и материалы в орган уголовного преследования при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что финансовая операция связана с легализацией доходов, полученных преступным путем, либо финансированием террористической деятельности;

- использует информацию, содержащуюся в специальных формулярах и других источниках, для принятия мер по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности;

- принимает иные меры в соответствии с законодательными актами.

Орган финансового мониторинга в целях предотвращения легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности:

- осуществляет контроль за деятельностью лиц, осуществляющих финансовые операции, в части соблюдения ими законодательства о предотвращении легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности;

- разрабатывает и проводит мероприятия по предупреждению нарушений законодательства о предотвращении легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности, обобщает практику применения этого законодательства на основании информации, поступающей из государственных органов, осуществляющих контроль за деятельностью лиц, осуществляющих финансовые операции, в части соблюдения ими такого законодательства, и иных организаций, а также разрабатывает предложения по его совершенствованию;

- участвует в установленном порядке в деятельности международных организаций;

- участвует в установленном порядке в подготовке проектов нормативных правовых актов и в заключении и исполнении международных договоров по вопросам предотвращения легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности;

- применяет в соответствии с законодательством меры ответственности к лицам, нарушившим законодательство о предотвращении легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

Орган финансового мониторинга в соответствии с законодательством, в том числе международными договорами, осуществляет сотрудничество с компетентными органами иностранных государств по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности на стадиях сбора информации, предварительного расследования, судебного разбирательства и исполнения судебных решений.

В соответствии с законодательством, в том числе международными договорами, орган финансового мониторинга представляет в компетентные органы иностранных государств по их запросам или по собственной инициативе соответствующую информацию (в том числе содержащую банковскую или коммерческую тайну) лишь в том случае, если ее представление не причиняет вреда национальной безопасности Республики Беларусь и эта информация не будет использована без получения предварительного согласия органа финансового мониторинга.

В сфере ПОД/ФТ в Республике Беларусь осуществляют надзор (ст. 16 базового Закона):

Национальный банк Республики Беларусь – за банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями;

Министерство финансов Республики Беларусь – за профессиональными участниками рынка ценных бумаг; фондовыми биржами; лицами, осуществляющими торговлю драгоценными металлами и драгоценными камнями; ломбардами, пунктами скупки; страховыми организациями и страховыми брокерами; организаторами лотерей и электронных интерактивных игр;

Министерство юстиции Республики Беларусь – за нотариусами, организациями, оказывающими риэлтерские услуги и принимающими участие в операциях, связанных с куплей-продажей недвижимого имущества для своего клиента, организациями, индивидуальными предпринимателями, оказывающими юридические услуги, адвокатами, совершающими от имени или по поручению своего клиента финансовые операции, связанные с куплей-продажей недвижимого имущества; управлением денежными средствами, ценными бумагами или иным имуществом; распоряжением банковскими счетами и (или) счетами «депо»; созданием организаций или их обособленных подразделений либо участием в управлении ими; приобретением или продажей предприятия как имущественного комплекса;

Министерство связи и информатизации Республики Беларусь – за операторами почтовой связи;

Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь – за организаторами азартных игр;

Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь – за организациями, осуществляющими государственную регистрацию недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним.

В случае отсутствия государственного органа, контролирующего деятельность лиц, осуществляющих финансовые операции, в части соблюдения ими законодательства о предотвращении легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности такой контроль осуществляет орган финансового мониторинга.

В случае выявления фактов непредставления информации о совершении финансовой операции, подлежащей особому контролю, либо иных нарушений законодательства о предотвращении легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности государственные органы в пятидневный срок со дня подписания соответствующего акта проверки информируют об этом орган финансового мониторинга.

Республика Беларусь участвует в деятельности ЕАГ с момента образования группы на Учредительной конференции ЕАГ в Москве, состоявшейся 6 октября 2004 г.

С 2007 г. орган финансового мониторинга Беларуси входит в состав Группы «Эгмонт».

В перспективе при поддержке России Республика Беларусь ориентирована на вступление в ФАТФ, в участии которой она принимает работу в составе делегации ЕАГ (группа имеет статус ассоциированного члена ФАТФ).

В целом институциональные основы ГЮД/ФТ в Республике Беларусь имеют, на наш взгляд, существенное сходство с российским аналогом, что существенно облегчает взаимодействие и содержит потенциал дальнейших интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

Казахстан⁷⁷

Республика Казахстан наряду с Белоруссией является ключевым партнером России на постсоветском пространстве и участником Таможенного союза (в который Казахстан входит наряду с Россией и Белоруссией)⁷⁸.

28 августа 2009 г. Президентом Республики Казахстан подписаны Законы «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма»⁷⁹.

21 июня 2012 г. Главой государства подписан Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма и обналичивания денег»⁸⁰.

9 марта 2010 г. в Казахстане вступил в силу базовый Закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма». В соответствии с данным Законом определяется уполномоченный орган – государственный орган, осуществляющий финансовый мониторинг и принимающий иные меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма в соответствии с настоящим Законом. Уполномоченным органом (подразделением финансовой разведки) в соответствии с постановлением Правительства от 24 апреля 2008 г. № 387 – является Комитет по финансовому мониторингу Министерства финансов Республики Казахстан. Подразделение финансовой разведки Казахстана относится к ПФР административного типа.

Задачами уполномоченного органа в соответствии с базовым Законом определены:

- 1) реализация единой государственной политики в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;
- 2) противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма, координация работы государственных органов в этом направлении деятельности;
- 3) создание единой информационной системы и ведение республиканской базы данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;
- 4) осуществление взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

⁷⁷ Материал по разделу подготовлен с использованием Отчета взаимной оценки по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма Республики Казахстан (июнь 2011 г.) // URL: http://www.eurasiangroup.org/ru/restricted/MER2011_1_KAZ_rev.1_rus.doc и официального сайта ЕАГ // URL: <http://www.eurasiangroup.org/ru/Kazakhstan.php> Необходимо иметь в виду, что в преддверии завершения процессов взаимной оценки в рамках ЕАГ могут быть внесены существенные изменения в законодательство.

⁷⁸ Подробнее с деятельностью Таможенного союза можно ознакомиться на портале // URL: <http://www.tsouz.ru/ABOUTETS/Pages/default.aspx>

⁷⁹ URL: <http://www.kfm.gov.kz/ru/about-kfm>

⁸⁰ URL: <http://www.kfm.gov.kz/ru/about-kfm/news/law-rk>

5) представление интересов Республики Казахстан в международных организациях по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма.

Функции уполномоченного органа в соответствии с базовым Законом:

1) осуществляет сбор и обработку информации об операциях с деньгами и (или) иным имуществом, подлежащих финансовому мониторингу, в соответствии с настоящим Законом;

2) осуществляет в установленном порядке анализ полученной информации;

3) координирует деятельность государственных органов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

4) по запросу суда по уголовным делам направляет необходимую информацию по операциям с деньгами и (или) иным имуществом, подлежащим финансовому мониторингу, для разрешения материалов, находящихся в производстве;

5) при наличии оснований полагать о том, что операция с деньгами и (или) иным имуществом связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем, и (или) финансированием терроризма, направляет информацию в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией для принятия процессуального решения;

6) участвует в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

7) организует формирование и ведение республиканской базы данных, а также обеспечивает методологическое единство и согласованное функционирование информационных систем в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

8) разрабатывает и проводит мероприятия по предупреждению нарушений законодательства Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

9) обобщает практику применения законодательства Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма на основании информации, получаемой от государственных органов и иных организаций, а также разрабатывает и вносит предложения по его совершенствованию;

10) изучает международные опыт и практику противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

11) проводит мероприятия по переподготовке и повышению квалификации кадров в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

12) участвует в установленном порядке в деятельности международных организаций в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

13) по согласованию с государственным органом, осуществляющим регулирование и надзор финансового рынка и финансовых организаций, определяет перечень оффшорных зон для целей настоящего Закона и направляет соответствующим государственным органам, которые доводят его до субъектов финансового мониторинга.

В соответствии с базовым Законом уполномоченный орган обязан:

1) принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

2) обеспечивать соответствующий режим хранения, защиты и сохранность полученной в процессе своей деятельности информации, составляющей служебную, коммерческую, банковскую или иную охраняемую законом тайну;

3) обеспечивать соблюдение прав и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц и государства в процессе осуществления финансового мониторинга.

Уполномоченный орган наделен в соответствии с базовым Законом следующими правами:

1) запрашивать необходимую информацию по операции, подлежащей финансовому мониторингу, у субъектов финансового мониторинга, а также у государственных органов Республики Казахстан;

2) выносить решение о приостановлении операций с деньгами и (или) иным имуществом в случае обнаружения признаков легализации (отмывания) доходов, полученных незаконным путем, и финансирования терроризма на срок до трех календарных дней;

3) участвовать в разработке проектов нормативных правовых актов и международных договоров Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

4) по запросу или самостоятельно обмениваться информацией с органом иностранного государства в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

5) привлекать к работе, в том числе на договорной основе, научно-исследовательские и другие организации, а также отдельных специалистов для проведения экспертиз, разработки программ обучения, методических материалов, программного и информационного обеспечения, создания информационных систем в сфере финансового мониторинга с соблюдением требований по защите государственной, служебной, коммерческой, банковской и иной охраняемой законом тайны;

6) направлять соответствующим государственным органам уведомление о нарушении законодательства Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма.

К субъектам финансового мониторинга согласно базовому Закону относятся:

1) банки, организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций;

2) биржи;

3) страховые (перестраховочные) организации, страховые брокеры;

4) накопительные пенсионные фонды;

5) профессиональные участники рынка ценных бумаг, центральный депозитарий;

6) нотариусы, осуществляющие нотариальные действия с деньгами и (или) иным имуществом;

7. адвокаты, другие независимые специалисты по юридическим вопросам – в случаях, когда они от имени или по поручению клиента участвуют в операциях с деньгами и (или) иным имуществом в отношении следующей деятельности:

- покупки и продажи недвижимости;

- управления деньгами, ценными бумагами или иным имуществом клиента;

- управления банковскими счетами или счетами ценных бумаг;

- аккумуляирования средств для создания, обеспечения, функционирования или управления компанией;

- создания, функционирования или управления юридическими лицами либо образованиями и купли-продажи предприятий;

8) аудиторские организации;

9) организаторы игорного бизнеса и лотерей;

10) операторы почты, оказывающие услуги по переводу денег.

Вместе с тем, по оценкам ряда экспертов⁸¹, базовый Закон не распространяется на такие финансовые учреждения, как кредитные потребительские кооперативы, ломбарды, микрокредитные организации, лизинговые компании; страховых агентов, организации, осуществляющие прием от потребителей наличных денег в оплату за предоставляемые услуги, осуществляемый поверенным, действующим от имени и по поручению доверителя (поставщика услуг) на основании договора поручения, в том числе через электронные терминалы.

Базовым Законом определено, что государственные органы Республики Казахстан не являются субъектами финансового мониторинга.

Базовый Закон определяет перечень операций, в том числе на основе порогового подхода, подлежащих финансовому мониторингу.

При этом подозрительные операции подлежат обязательному контролю независимо от суммы операции.

Система регулирования и надзора за финансовыми организациями в Казахстане в сфере ПОД/ФТ основывается на базовом Законе, частично на отраслевых законах и подзаконных нормативных правовых актах. В Республике Казахстан контроль за исполнением субъектами финансового мониторинга законодательства в сфере ПОД/ФТ возложены на соответствующие государственные органы согласно их компетенции. Регулятором финансовых организаций для целей ПОД/ФТ до момента выхода Указа Президента Республики Казахстан от 12 апреля 2011 г. № 25 «О дальнейшем совершенствовании системы государственного регулирования финансового рынка Республики Казахстан» являлось Агентство Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций, которое данным Указом было упразднено с передачей его функций и полномочий Национальному банку Республики Казахстан. В ряде секторов надзор за финансовыми учреждениями осуществляется также Национальным банком РК и Министерством связи РК в пределах согласно их компетенций, однако данный надзор напрямую не относится к сфере ПОД/ФТ. Режим санкций за несоблюдение законодательства о ПОД/ФТ в Казахстане сформирован не во всех секторах, а механизм контроля и применение санкций в системе ПОД/ФТ в Республике Казахстан в настоящее время находятся на стадии формирования⁸². Не у всех надзорных органов четко законодательно определены полномочия по надзору за финансовыми организациями с точки зрения ПОД/ФТ, кроме того, возможность применения широкого спектра санкций в отношении всех видов финансовых учреждений (за исключением банковского сектора) за нарушения в сфере ПОД/ФТ конкретно не регламентирована.

Таким образом, ПФР Казахстана, являясь ключевым институтом национальной системы ПОД/ФТ и будучи структурой административного типа, осуществляет сбор и обработку информации об операциях с деньгами и (или) иным имуществом, подлежащим финансовому мониторингу, производит анализ полученной информации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма, координирует деятельность государственных органов в данной сфере, направляет информацию в пределах своей компетенции в правоохранительные органы для принятия процессуальных решений в случае достаточных для этого оснований⁸³. Более подробно ознакомиться с институциональной структурой и компетенцией всех институтов, связанных в той или иной степени со сферой ПОД/ФТ (включая частный сектор), рекомендуется по мате-

⁸¹ Отчет взаимной оценки по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма Республики Казахстан (июнь 2011 г., стр. 11) //URL: http://www.eurasiangroup.org/ru/restricted/MER_2011_1_KAZ_rev.1_rus.doc

⁸² Отчет взаимной оценки по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма Республики Казахстан (июнь 2011 г., стр. 14) //URL: http://www.eurasiangroup.org/ru/restricted/MER_2011_1_KAZ_rev.1_rus.doc

⁸³ URL: <http://www.eurasiangroup.org/ru/Kazakhstan.php>

риалам Отчета взаимной оценки по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма Республики Казахстан (июнь 2011 г.)⁸⁴.

Республика Казахстан принимает активное участие в деятельности ЕАГ с момента образования группы 6 октября 2004 г. на Учредительной конференции ЕАГ в Москве. В рамках ЕАГ, а также на основе двухстороннего и многостороннего сотрудничества Казахстан участвует в качестве бенефициара в программах технического содействия по линии таких международных институтов, как Международный валютный фонд, Всемирный банк, УЕШ ООН, ОБСЕ. Казахстан стал полноправным членом Группы «Эгмонт» в июле 2011 года⁸⁵.

Кыргызская Республика⁸⁶

Базовым Законом в сфере ПОД/ФТ в Кыргызской Республике является Закон по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), вступивший в силу 8 ноября 2006 г. Интересным моментом является тот факт, что базовый Закон и уполномоченный орган в числе прочего ориентированы и на противодействие экстремизму (статья 1 базового Закона), о чем не делается особого акцента в базовых законах других стран.

Уполномоченный государственный орган (в соответствии со статьей 2 базового Закона) – государственный орган, учреждаемый или определяемый в соответствии с законодательством Кыргызской Республики и уполномоченный в соответствии с базовым Законом осуществлять сбор, анализ и хранение информации о подозрительных операциях (сделках) и об операциях (сделках), подлежащих обязательному контролю, а также проводить мероприятия, направленные на противодействие финансированию терроризма (экстремизма) и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в целях обеспечения финансовой безопасности государства.

⁸⁴ URL: http://www.eurasiangroup.org/ru/restricted/MER_2011_1_KAZ_rev.1_rus.doc

⁸⁵ URL: <http://www.kfm.gov.kz/ru/cooperation>

⁸⁶ Раздел подготовлен с использованием материалов официального сайта ЕАГ // URL: <http://www.eurasiangroup.org/ru/Kyrgyzstan.php> и Шестого отчета о прогрессе по выполнению рекомендаций взаимной оценки ЕАГ – 2012 // URL: www.sfr.kg/files/doc/otchety_i_plany_eag/6-otchet_o_progresse.pdf Необходимо иметь в виду, что в преддверии завершения процессов взаимной оценки в рамках ЕАГ могут быть внесены существенные изменения в законодательство.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.