ты в подчиненных прокуратурах по надзору за исполнением законов в сфере ГОЗ;

– проведение координационных совещаний по вопросам противодействия коррупции с обязательным обсуждением и анализом имеющихся материалов и уголовных дел, судебной практики рассмотрения нарушений в сфере ГОЗ;

– принятие действенных мер, направленных на возмещение ущерба, причиненного в результате хищений и нецелевого использования бюджетных средств, выделяемых для нужд обороны в процессе исполнения ГОЗ;

– организация ведения отдельного учета материалов проверок в сфере ГОЗ;

– совершенствование тактики и методики прокурорского надзора за исполнением закона в сфере ГОЗ.

Задачи прокурорского надзора в сфере ГОЗ могут быть конкретизированы в приказах, указаниях и других нормативных актах, издаваемых Генеральным прокурором РФ, Главным военным прокурором РФ, прокурорами субъектов Российской Федерации и военными прокурорами округов (флотов) в зависимости от состояния законности в исследуемой сфере общественных отношений.

Литература

1. *Сурначева Е.* Счетная палата нашла на 2 млрд нарушений в госзакупках // URL: http://www.gazeta.ru/politics/2011/05/30_a_3633389.shtml.
2. *Фридинский С.* Оружие дает «откаты» // Российская газета. Федеральный выпуск. 2011. № 5485 (109).

Максим САФОНОВ

Национальная система противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма

В Концепции национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию доходов), полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утвержденной Президентом РФ в июне 2005 г., указывается, что легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, представляет серьезную угрозу национальной и глобальной безопасности, нарушает функционирование основных экономических и финансовых институтов, препятствуют рыночным преобразованиям и контролю над финансовой системой страны со стороны государственных органов, создает негативный имидж России на международной арене.

До 2000 г. в РФ не было специального закона о противодействии «отмыванию» нелегальных доходов. Но правовой механизм противодействия в российском законодательстве существовал. Россия, как правопреемник СССР, являлась участником Венской конвенции ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., ратифицированной постановлением Верховного Совета СССР от 09.10.1990 г. № 1711-1. Она с самого начала участвовала в работе созданного в 1997 г. Комитета Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег, а в мае 1999 г. подписала Страсбургскую конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов, полученных незаконным путем.

В середине 1999 г. при МВД России был создан Межведомственный центр по противодействию легализации (отмыванию) денег, в составе которого работали сотрудники МВД России, а также прикомандированные специалисты Минфина России, МНС России, ГТК России, ФСБ России, ФСНП и ВЭК России. Однако эффективность создаваемой системы была невелика. В июне 2000 г. Россия была внесена в «черный» список ФАТФ как государство, не принимающее должных мер по борьбе с легализацией. Возникла угроза введения против нашей страны экономических санкций, был оперативно разработан и принят Федеральный закон № 115-ФЗ от 07.08.2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». ФАТФ принял во внимание позицию российского руководства, направленную на создание эффективной системы противодействия «отмыванию», и в сентябре 2002 г. наша страна была исключена из списка НССТ, а в феврале 2003 г. был прекращен ее мониторинг, что означало признание российской системы противодействия.

Федеральный закон № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 07.08.2001 г. стал основополагающим элементом и базисом для дальнейшего построения системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. К настоящему времени он претерпел множество изменений и доработок, направлен-

Максим САФОНОВ – кандидат экономических наук, доцент РАНХиГС при Президенте РФ

ных на повышение эффективности системы противодействия отмыванию «грязных» денег. Кроме того, в связи с возросшей террористической угрозой он был дополнен в части противодействия финансированию терроризма. С совершенствованием схем и методов легализации модернизировалась и система противодействия.

Глава 1 этого закона вводит основные понятия, которые четко определяют и ограничивают сферу его действия. Так, под доходами, полученными преступным путем, понимаются денежные средства или иное имущество, полученное в результате совершения преступления. Законодательство Российской Федерации позволяет расширить это определения за счет случая, когда известно, что это имущество получено заведомо преступным путем. В целом, под легализацией законом предусматривается придание правомерного вида владению, пользование или распоряжение денежными средствами или иным имуществом, полученным в результате совершения преступления. При этом действие закона не распространяется на невозвращение из-за границы денежных средств в иностранной валюте, уклонение от уплаты налогов и сборов, а также таможенных платежей. А ведь эти преступления, учитывая специфику российской теневой экономики, имеют колоссальные масштабы.

В Концепции национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 17.12.1997 г. № 1300, отмечалось, что в целях предупреждения коррупции и устранения условий для легализации капиталов, нажитых незаконным путем, необходимо создать действенную систему финансового контроля, усовершенствовать меры административного, гражданского и уголовно-правового воздействия, отработать механизм проверки имущественного положения и источников доходов государственных должностных лиц и членов их семей, а также соответствия их расходов этим доходам.

В целом построение нормативной базы в этой сфере обеспечивалось Правительством РФ, Банком России, Росфинмониторингом, Минфином России, МВД России, Федеральной службой по финансовым рынкам и другими органами исполнительной власти. Кроме нормативных документов Банк России и Росфинмониторинг разработали ряд важных ненормативных документов рекомендательного характера.

Действующее в настоящее время законодательство предусматривает активное участие в процессе противодействия легализации денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма всех финансовых и «силовых» ведомств. Кроме того, предупреждением, выявлением и пресечением террористической деятельности в пределах своей компетенции занимаются и другие федеральные органы исполнительной власти, перечень которых определяется Правительством РФ.

Одним из обязательных требований «Сорока рекомендаций ФАТФ» является создание уполномоченного органа по борьбе с преступными доходами и финансированием терроризма – подразделения финансовой разведки, или Financial Intelligence Unit (FIU), на который возложены вопросы организации и обеспечения функционирования всей системы борьбы с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма.

Иными словами, в настоящее время наличие в системе органов исполнительной власти любого государства подразделения финансовой разведки являются обязательным условием для обеспечения эффективности работы всей национальной системы финансового мониторинга.

Определение, закрепляющее минимальные требования к таким подразделениям, впервые было сформулировано в Риме в ноябре 1996 г. на заседании участников группы «Эгмонт» (организация, объединяющая финансовые разведки). Согласно этому определению подразделение финансовой разведки является центральной государственной структурой, ответственной за получение (и в рамках закона – затребование), анализ и передачу компетентным органам финансовой информации, касающейся доходов, подозреваемых в криминальном происхождении, требуемой в соответствии с национальным законодательством для осуществления борьбы с отмыванием денег, а также имеющей полномочия на работу по противодействию финансированию терроризма.

В Российской Федерации таким уполномоченным органом выступают Федеральная служба по финансовому мониторингу РФ (Росфинмониторинг) и ее территориальные подразделения, уполномоченные принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и координировать деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти.

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

В названиях большинства подразделений финансовых разведок имеется указание на цель их деятельности – противодействие легализации доходов, полученных преступным путем (Сирия – Combating Money Laundering and

Terrorist Financing Commission, ОАЭ – Anti-Money Laundering and Suspicious Cases Unit), либо название подразумевает подразделение финансовой разведки с указанием национальной принадлежности или без ее указания (Катар – Qatar Financial Intelligence Unit, Мексика – Financial Intelligence Unit). И, наконец, последний тип наименований подразделений финансовых разведок указывает на связь финансовых разведок с правоохранительными органами (США – Financial Crimes Enforcement Network, Великобритания – Serious Organised Crimes Agency).

Постановлением Правительства РФ от 06.02.2003 г. № 66 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства РФ от 02.04.2002 г. № 211» в Положение о Комитете финансового мониторинга России, а также в Федеральный закон № 115-ФЗ были внесены изменения, вызванные возросшей террористической угрозой. Таким образом, в задачи этого ведомства также были включены вопросы по борьбе с финансированием терроризма. Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» КФМ России преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). Поскольку ФСФМ России являлась преемником КФМ России, то преобразование свелось, по большей части, к переименованию.

Постановлением Правительства РФ от 27.10.2007 г. № 708 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам деятельности Федеральной службы по финансовому мониторингу» было сформулировано определение ведомства, действующего по сегодняшний день: Федеральная служба по финансовому мониторингу является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию и координации деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, на Росфинмониторинг были также возложены обязанности по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию системы противодействия легализации денежных средств, полученных преступным путем.

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

В структуре Росфинмониторинга созданы информационно-технологическое подразделение, управление по противодействию финансированию терроризма, финансовых расследований, управление надзорной деятельности, международных связей, юридическое управление и семь межрегиональных управлений, которые функционируют на территории соответствующего федерального округа.

К основным задачам Росфинмониторинга относятся:

- сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;
- направление соответствующей информации в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция или сделка связаны с легализацией доходов, полученных преступным путем.
- в международной сфере – осуществление Росфинмониторингом в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, а также представление России в международных организациях по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Анализ правового положения подразделений финансовых разведок показал, что основополагающей функцией подразделений финансовых разведок мира является аналитическая. Одно из подтверждений этому – указание на данную функцию в названии подразделения финансовой разведки (Канада – Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, Чехия – Financial Analytical Unit).

В пределах правового поля важно обеспечить баланс между существующими полномочиями для обеспечения эффективной финансово-аналитической функции и правами и законными интересами физических и юридических лиц, таких как банковская тайна, тайна вкладов и частной жизни, профессиональная тайна. Наиболее остро этот вопрос встает при использовании данными подразделениями методов работы правоохранительных органов (скрытое наблюдение, несанкционированный сбор информации, прослушивание телефонных переговоров).

Оптимальным решением проблемы является отказ в предоставлении данных функций Росфинмониторингу, что означает осуществление аналитической функции на основе информации, предоставленной финансовыми институтами (субъектами финансового монито-

ринга). Иными словами, Росфинмониторинг не вступает в прямой контакт с лицами, которые, как он полагает, могут быть замешаны в легализации преступных доходов или финансировании терроризма. Предоставление подобных функций неизбежно приведет к усилению правоохранительной и нивелированию информационно-аналитической составляющей.

Таким образом, любое подразделение финансовой разведки является своего рода промежуточным звеном между информационным полем, которое содержит чувствительную информацию об операциях и сделках, и правоохранительными органами. Прямой доступ к информации последних неизбежно приведет к злоупотреблениям со стороны правоохранительных органов и привлечению к ответственности невиновных.

Информационная функция. Росфинмониторинг несет ответственность за создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных в сфере ПОД/ФТ (сокращение от «Противодействие Отмыванию Доходов, полученных преступным путем, и Финансированию терроризма» – предложено Банком России).

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

Росфинмониторинг осуществляет надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства о финансовом мониторинге. Он принимает решение о приостановлении отдельных операций физических и юридических лиц, а также о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в России.

Объектами контроля со стороны Росфинмониторинга являются организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы. К таким организациям, в частности, относятся: лизинговые компании, ломбарды, организации игорного бизнеса, организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества, некредитные организации, принимающие от физических лиц наличные денежные средства в случаях, предусмотренных законом о банках и банковской деятельности.

Основными направлениями надзорной деятельности Росфинмониторинга являются: постановка на собственный учет организаций, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы; согласование правил внутреннего контроля таких организаций; проведение проверок исполнения такими организациями требований законодательства РФ о ПОД/ФТ.

Следует отметить, что в настоящее время помимо Росфинмониторинга функции надзора за соблюдением субъектами финансового мониторинга положений законодательства распределены между несколькими федеральными органами власти и уполномоченными организациями, функция надзора децентрализована. Негативной стороной децентрализации надзорной функции может стать недостаток у Росфинмониторинга информации для проведения полноценного анализа уровня ПОД/ФТ, существующего в кредитных организациях, у профессиональных участниках рынка ценных бумаг, страховые компании и т. д. Казалось бы, что самым простым решением проблемы могла бы стать передача надзорных функций в Росфинмониторинг, что, несомненно, увеличило бы объем информации, а также упрочило его позиции среди федеральных органов исполнительной власти.

Однако в ряде случаев наличие нескольких надзорных органов является положительным моментом. Наиболее показателен пример взаимодействия Росфинмониторинга и Банка России, хотя ряд авторов рассматривают их функции как «дублирующие». На наш взгляд, в целом кооперацию уполномоченных органов можно охарактеризовать как взаимодополняющую. Об этом свидетельствуют такие аргументы:

- специфика деятельности кредитных организаций, которая более понятна для Банка России;
- тенденция сокращения числа проверяющих органов для кредитных организаций;
- передача надзорных функций Росфинмониторингу поставит новые вопросы о необходимости наделения этого органа правом на отзыв лицензий на осуществление банковской деятельности, о доступе к информации, содержащей банковскую тайну, передаче информации о результатах проверок Росфинмониторинга Банку России.

В ряде зарубежных стран подразделение финансовой разведки является структурной единицей центрального банка государства, например в Армении – Центр финансового мониторинга Центрального банка Армении.

Приведенные выше аргументы применимы и к остальным надзорным органам: ФСФР России, Пробирной палате России и другим.

Представляется необходимым уточнить полномочия Росфинмониторинга по отношению к надзорным и правоохранительным органам. Правовой механизм их взаимодействия в законодательстве четко не прописан. На наш взгляд, первоочередным шагом должно стать объединение баз данных, ведущихся в автономном режиме органами государственной власти, прежде всего правоохранительными органами. В Великобритании эту проблему решили, создав подразделения финансовой разведки на базе правоохранительного органа – Serious Organised Crimes Agency, что позволяет получать необходимую информацию у других структурных подразделений.

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

В методических и практических целях Росфинмониторинг выявляет признаки операций с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма; ведет учет организаций, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы; самостоятельно принимает нормативные правовые акты в сфере финансового мониторинга.

С 2009 г. произошло значительное увеличение количества проводимых Росфинмониторингом финансовых расследований по линии противодействия отмыванию денег (около 24 тыс.). По сравнению с 2008 г. этот показатель вырос почти на 70%, что на фоне общего снижения числа преступлений экономической направленности в России (–4,5% по сравнению с 2008 г.) свидетельствует о существенном повышении эффективности Росфинмониторинга и российской системы ПОД/ФТ в целом.

Одним из приоритетных направлений деятельности является выработка действенных мер контроля за бюджетными средствами, направляемыми на развитие и модернизацию экономики страны, а также на преодоление негативного воздействия на нее мирового финансового кризиса:

- контроль за расходованием средств, выделяемых на национальные (государственные) проекты, федеральные целевые и государственные программы, поддержку системообразующих отраслей и предприятий промышленности, кредитно-банковской системы России, а также на проекты и программы, играющие значительную роль для положения и престижа Российской Федерации на международной арене (подготовка и проведение зимних Олимпийских и Параолимпийских игр 2014 г. в Сочи, саммита государств Азиатско-Тихоокеанского региона во Владивостоке «АТЭС-2012», Всемирной летней универсиады в г. Казани в 2013 г.);
- противодействие преступлениям в бюджето- и градообразующих сферах экономики, обеспечивающих продовольственную, энергетическую и сырьевую безопасность, таких как сельское хозяйство, лесопромышленный, рыбохозяйственный комплекс и др.;
- профилактика негативных явлений в национальной экономике и кредитно-банковской сфере, связанных с выводом в теневой оборот денежных средств в крупном объеме, в том числе путем обналичивания, и выводом капиталов за рубеж.

Таким образом, проведенный анализ Росфинмониторинга и его направлений деятельности показал, что в настоящее время его деятельность соответствует международным стандартам в области ПОД/ФТ, что подтверждено и международными экспертами. Наиболее серьезным испытанием для России стала состоявшаяся в июне 2010 г. заключительная защита уровня эффективности российской антиотмывочной системы финансовой защиты перед экспертами ФАТФ.

Системная проблема. Коррупция. Что читать

Злоупотребления публичной властью и антикоррупционная политика в современной России: монография / Агафонова Т.П., Гдалевич И.А., Мамычев А.Ю., Мордовцев А.Ю. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 431 с.

Исследование посвящено концептуально-правовому анализу государственной власти, форм, режимов и способов ее легитимации с учетом разворачивающихся процессов глобальной политической стандартизации и правовой унификации. В монографии обстоятельно рассматриваются закономерности и тренды развития российской государственной власти, эволюция теневых и неправовых форм властно-правового взаимодействия в системе личность – общество – государство. Комплексно исследуются феномены злоупотребления публичной властью и коррупционное взаимодействие в контексте российской государственно-правовой действительности.