Галина БОБРЫШЕВА

ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ КАК ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Сегодня невозможно себе представить устойчивое развитие национальных экономик без интеграционных процессов. Международные финансовые потоки, транснациональные корпорации, мировой рынок труда дают неоспоримые преимущества. Но вместе с тем преимущества глобализации применяются и в преступных целях. Использование возможностей международной финансовой системы, офшоров привлекательны для легализации преступных доходов, для их сокрытия вдалеке от места получения.

Еще в 80-х годах прошлого столетия международное сообщество осознало необходимость создания глобальной системы противодействия отмыванию грязных денег. Стало понятно, что замыкаясь в пределах собственного государства, не остановить бегство преступных капиталов за рубеж. Эффективные режимы противодействия отмыванию грязных денег должны применяться во всех странах мира.

В 1989 году странами «Семерки» была образована известная сегодня всем ФАТФ – группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег. Это была неформальная международная структура, нечто вроде рабочей группы. Сегодня она имеет статус межправительственной организации, и ее деятельность поддерживают ООН, «Группа двадцати» и «Восьмерка».

Первоначально перед ФАТФ была поставлена задача создания глобальной системы борьбы с отмыванием наркодоходов. Затем антиотмывочные меры были распространены на все виды предшествующих легализации преступлений, а также на борьбу с финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового уничтожения.

Был разработан комплекс мер, которые должны быть реализованы в каждой стране. Эти меры позволяли, с одной стороны, создать препятствия для отмывания денег (например, путем обязательной идентификации всех участников финансовых операций), а с другой – создать возможности для успешного преследования лиц, получивших незаконные доходы.

Эти меры получили название рекомендаций ФАТФ, которые, тем не менее, обязательны для всех государств, входящих в глобальную сеть ФАТФ. Таких стран сегодня 180, включая 32 государства – члена ФАТФ.

Группа имеет и восемь региональных групп, созданных по ее типу для внедрения стандартов во всех регионах мира. В 2004 году по инициативе России была создана одна из таких групп – Евразийская группа по типу ФАТФ, в которую входит девять стран, включая Россию, Индию и Китай.

Сегодня в арсенале ФАТФ 40 рекомендаций. Они требуют от государств проведения множества совершенно конкретных мероприятий:

– создание институциональных и правовых основ национальных антиотмывочных систем;

– разработка и внедрение механизмов межведомственного взаимодействия внутри страны и международного сотрудничества;

– применение специальных мер для противодейст-

Галина Бобрышева, заместитель директора Федеральной службы по финансовому мониторингу (107450, Москва, К-450, ул. Мясницкая, дом 39, строение 1). E-mail: bobrysheva.galina@gmail.com

Аннотация: Автор рассматривает современные проблемы установления международного контроля над финансовыми потоками с целью предотвращения криминального оборота денег, противодействия легализации преступных доходов, сокрытия их от налоговых органов стран получения. Раскрыта роль международных организаций в усилении борьбы с отмыванием денег. Показано, что центральным механизмом антиотмывочных систем являются меры первичного финансового мониторинга, применяемые финансовыми и нефинансовыми организациями, выступающими посредниками при совершении операций с деньгами, ценными бумагами и иным высоколиквидным имуществом: недвижимостью, драгоценными металлами и камнями и изделиями из них и др. Автор подчеркивает: именно банки, участники рынка ценных бумаг, страховые, микрофинансовые и лизинговые организации, организации почтовой связи как провайдеры денежных переводов, ломбарды, игорные заведения и операторы на рынке драгоценных металлов и камней должны тщательно изучать своих клиентов и их бенефициарных собственников, чтобы оценить риск совершения ими операций в целях легализации или финансирования терроризма и своевременно информировать финансовую разведку о подозрительных операциях или операциях, превышающих пороговые значения. Делается вывод о том, что механизмы ФАТФ доказали свою эффективность и их используют и другие международные организации. Группа превратилась во влиятельную силу, способную оказывать давление на страны для повышения прозрачности финансовых систем.

Ключевые слова: финансы, финансовые рынки, противодействие легализации преступных доходов, международные финансовые институты.

вия финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

Но центральным механизмом антиотмывочных систем являются меры первичного финансового мониторинга, применяемые финансовыми и нефинансовыми организациями, выступающими посредниками при совершении операций с деньгами, ценными бумагами и иным высоколиквидным имуществом: недвижимостью, драгоценными металлами и камнями и изделиями из них и др.

Разработав набор рекомендаций, ФАТФ предусмотрела и механизмы контроля за их внедрением. Механизм внешнего контроля, являющийся международным аудитом национальных антиотмывочных систем, называется «взаимные оценки».

Он позволяет вести периодический контроль ситуации в стране, получать заключение об уровне исполнения стандартов ФАТФ и выдавать обязательные для стран рекомендации.

Те страны, которые имели серьезные проблемы антиотмывочных режимов и низкие рейтинги по ключевым рекомендациям, попадали в так называемые черные списки ФАТФ, которые означают, что страна представляет серьезную угрозу мировой финансовой системе (сегодня в черном списке находится две страны: Северная Корея и Иран).

Но ФАТФ пошла дальше – она формирует и «серые» списки и «темно-серые», куда входят десятки стран с так называемыми «стратегическими» недостатками, и которые в случае их неустранения в конкретные сроки являются кандидатами в черные списки.

К таким недостаткам относятся, например, пробелы по применению эффективных антиотмывочных мер финансовыми и нефинансовыми организациями.

Вся пирамида финансового мониторинга построена на фундаменте финансовых мер, ключевым принципом которых является принцип «знай своего клиента и его бенефициарного владельца».

Именно банки, участники рынка ценных бумаг, страховые, микрофинансовые и лизинговые организации, организации почтовой связи как провайдеры денежных переводов, ломбарды, игорные заведения и операторы на рынке драгоценных металлов и камней должны тщательно изучать своих клиентов и их бенефициарных собственников, чтобы оценить риск совершения ими операций в целях легализации или финансирования терроризма и своевременно информировать финансовую разведку о подозрительных операциях или операциях, превышающих пороговые значения.

В российском антиотмывочном законодательстве, как известно, установлен порог в 600 тыс. рублей для финансовых операций и 3 млн – для сделок с недвижимостью.

Дальнейший финансовый мониторинг поступивших сведений ведется финансовой разведкой с использованием большого массива информационных ресурсов, предоставленных другими ведомствами.

Реализацию материалов финансовых расследований осуществляют правоохранительные органы и судебная система.

Таков общий укрупненный алгоритм работы антиотмывочной системы, исходя из логики стандартов ФАТФ.

По сути, международные стандарты предусматривают делегирование части функций финансового мониторинга частным институтам, которые являются ключевыми участниками национальной антиотмывочной системы.

Учитывая базовое значение мер первичного финансового мониторинга, рекомендации ФАТФ особое значение придают эффективному надзору за деятельностью финансовых и нефинансовых институтов в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.

Оценка эффективности надзора также подлежит международному аудиту в рамках взаимных оценок по линии ФАТФ.

Эффективный надзор должен быть адекватен рискам отмывания денег или финансирования терроризма, иметь достаточный санкционный арсенал, сдерживающее профилактическое воздействие и обладать достаточными ресурсами.

Ключевое требование к надзору за соблюдением организациями антиотмывочного закона закреплено в отдельной рекомендации под номером 1 и предусматривает применение риск-ориентированного подхода.

Этот новый стандарт, принятый ФАТФ в 2012 году, сейчас внедряется и в российской антиотмывочной системе.

Риск-ориентированный подход должен позволить надзорным органам эффективно распределять ресурсы на основе приоритетности их использования с учетом оценки рисков вовлеченности поднадзорных субъектов в схемы отмывания денег или финансирования терроризма.

Риск-ориентированный подход предусматривает выявление, анализ и оценку рисков и применение надзорных механизмов соразмерно таким рискам.

К критериям повышенного риска относятся признаки незаконного вывода средств за рубеж, финансовые отношения с офшорными юрисдикциями, обналичивание денег, непрозрачная клиентская база финансовых посредников, например, обслуживание фирм-однодневок, использование финансовых продуктов на базе интернет-технологий и т.д.

Стандарты ФАТФ фокусируют внимание на рисках, которые могут быть в деятельности финансовых институтов и нефинансовых посредников, например, риэлторских компаниях, дилеров на рынке драгоценных металлов и камней и т. д.

Так, например, банки, участники рынка ценных бумаг, страховые организации должны подлежать обязательному лицензированию и контролю со стороны органов государственного надзора.

К нефинансовым организациям (за исключением казино, на которые распространяются требования как для финансовых посредников с учетом высокого риска вовлечения в отмывание денег) может применяться надзорный режим в форме мониторинга с возможностью применения санкций. При этом надзорные полномочия могут быть делегированы СРО.

В России пока не очень большая практика привлечения СРО к реализации надзорных функций. Безусловно, она нуждается в тщательном изучении и анализе для ее распространения на такую чувствительную для национальной безопасности сферу, как борьба с отмыванием грязных денег и финансированием терроризма.

Но, имея в виду такие емкие по количеству частников рынки, как рынок недвижимости, рынок драгоценных металлов и камней, где нет надзора за основной деятельностью участников, а в случае с риэлторами нет даже отраслевого законодательства, не стоит сбрасывать со счетов возможности привлечения СРО.

Заслуживающей внимания практикой российского надзора в антиотмывочной области является тщательный предпроверочный анализ как основа риск-ориентированного подхода и построение профилей риска поднадзорных организаций.

Важнейшим аспектом надзорной деятельности является также результативность и эффективность надзорных мероприятий.

Не всегда высокая доля проверок с выявленными нарушениями может иллюстрировать эффективную работу. Важно не только пресечь нарушения, но и решить системные пробелы на уровне регулирования, создающие благоприятные условия для незаконной деятельности.

Если говорить о профилактической роли надзора в области противодействия отмыванию денег, то еще одной отличительной его чертой является наличие постоянной обратной связи надзорных органов и поднадзорных организаций.

Свою эффективность показал механизм консультаций с частным сектором при участии представителей надзорных органов: Банка России, Росфинмониторинга, Роскомнадзора и других крупнейших финансовых организаций, СРО и профессиональных ассоциаций.

Такой формат позволяет проводить обсуждение законодательных инициатив, доводить до частного сектора актуальные типологические схемы отмывания для настройки систем внутреннего контроля, разрабатывать критерии и признаки подозрительных операций, которые должны попадать в поле зрения сотрудников служб комплаенс.

Обязательность обратной связи государственных структур и частного сектора в антиотмывочных системах также продиктована стандартами ФАТФ.

Механизмы ФАТФ доказали свою эффективность и их используют и другие международные организации. Группа превратилась во влиятельную силу, способную оказывать давление на страны для повышения прозрачности финансовых систем.

FINANCIAL MONITORING AS AN ELEMENT OF STATE CONTROL

Galina Bobrysheva, Deputy Director of the Federal Service for Financial Monitoring (107450, Moscow, K-450, Myasnitskaya street, the house 39, building 1). E-mail: bobrysheva.galina@gmail.com

Summary: In this article the author considers modern problems of establishing international controls over financial flows to prevent criminal permutations and circulation of money laundering transactions and the concealment from tax authorities of beneficiary countries. It examines the role of international organizations in strengthening the fight against money laundering and illustrates that central mechanism for anti-money laundering systems are measures of initial financial monitoring, which should be extended and applied to financial and non financial organizations projected as intermediaries whilst in the process of performing operations with commodities such as cash, securities or otherwise highly liquid assets such as: real estate, precious metals and stones and products of a similar nature. The author emphasizes that such institutions as banks, securities market participants, insurance, microfinance and leasing companies, postal organizations and providers of money transfers transactions, pawnshops, casinos and operators in the market of precious metals and stones, must thoroughly examine and probe their customers and the beneficial owners as well as to assess the risk of their operations in being utilized for the purpose of the legalization of criminal or otherwise illegal monetary gains, or other exercises such as terrorist financing and afterwards be compelled to promptly inform the financial intelligence authorities about, suspicious operations or transactions exceeding certain threshold values. The article concludes that the mechanisms of the FATF have proven as being effective and are now used by other international organizations. The group has grown into an influential force capable of being able to apply pressures on countries so as to improve the transparency of their financial systems.

Keywords: Finance, financial markets, combating money laundering, international financial institutions.

КОНКУРС

Факультет «Международный институт государственной службы и управления» федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» объявляет конкурсный отбор на вакантные должности научно-педагогических работников, а также на должность заведующего кафедрой государственно-конфессиональных отношений.

Подробная информация и условия конкурса – в специальном приложении к «ГС» № 1-2014 г.