

**Общероссийская общественная организация  
"Российская академия естественных наук"**



**НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ  
ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА**

Лекция подготовлена в рамках социально значимого Президентского проекта по Созданию системы распространения знаний по вопросам экономической и финансовой безопасности России, борьбы с теневыми доходами, противодействию финансированию терроризма, экстремизма, антигосударственной и деструктивной деятельности и ее апробации в четырех пилотных регионах (№ 244/79-3).

**NATIONAL SYSTEM OF ANTI-MONEY LAUNDERING AND  
COMBATING THE FINANCING OF TERRORISM**

The lecture created within socially important President Project to establish knowledge system in economical and finance safety in Russia, to confront shadow gains, terrorism, extremism, anti-governmental activity and its approbation in four pilots regions (№ 244/79-3).

Москва  
2016

УДК 37.032

*Гобрусенко К.И., Глотов В.И., Аржанова И.М. под общей редакцией Каратаева М.В.*

Национальная система противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма/ редкол.: Каратаев М.В. (отв. ред) [и др.] – Москва. – 20 стр.

Лекция посвящена национальной системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Рассмотрены вопросы истории национальной системы, основные цели и задачи, и структура системы. Подробно рассмотрена работа Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), как ключевого элемента, и приведены результаты его работы в 2015 году.

Адресована широкому кругу читателей для повышения грамотности по вопросам ПОД/ФТ.

**УДК 37.032**

The lecture reviews the national system of anti-Money Laundering and combating the Financing of Terrorism of AML/CFT of The Russian Federation. Question of history the national system, its main aims and goals, and the national system structure are analyzed. In detail work of Federal Service for Financial Monitoring is analyzed, as the core ingredient, and its work results in 2015 are brought.

The lecture are addressed to the large audience for financial capability increasing in AML/CFT spheres.

**Аннотация.** В лекции рассмотрена национальная система противодействия отмывания преступных доходов и финансирования терроризма (ПОД/ФТ) Российской Федерации, история ее создания, основные цели и задачи системы. По итогам работы выявлен список причин, снижающих эффективность национальной системы ПОД/ФТ.

**Ключевые слова:** национальная система, ПОД/ФТ, Российская Федерация.

**Abstract.** The lecture reviews the national system of anti-Money Laundering and combating the Financing of Terrorism of AML/CFT of The Russian Federation, its history, main tasks. The work resulted in specification of the reasons reducing the national system effectiveness of AML/CFT.

**Key words:** national system, AML / CFT, Russian Federation.

В современных условиях легализация (отмывание) преступных доходов стала глобальной угрозой экономической и политической безопасности для большинства государств мирового сообщества.

Опасность легализации для любого государства состоит в том, что поступление в легальную экономику денежных средств, полученных преступным путем, ведет к нарушению естественных рыночных отношений и тем самым приносит ущерб нормальному функционированию хозяйственного механизма, а также ослабляет способность органов государственной власти и управления контролировать финансовую систему страны.

Например, предприятия, приобретенные на денежные средства, полученные преступным путем, заведомо имеют преимущества перед конкурентами, так как не сталкиваются с проблемами привлечения финансов на расширение производства, выплатой процентов по банковским кредитам и т. д. В результате такой неравноправной конкуренции законопослушные экономические субъекты могут быть полностью вытеснены с рынка, что, в конечном итоге, ведет к усилению финансовой базы преступности.

Легализация преступных доходов, как правило, осуществляется криминальными структурами путем проведения ряда финансовых и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, направленных на то чтобы скрыть, что эти денежные средства или иное имущество получены в результате совершения преступления.

В настоящее время легализация (отмывание) преступных доходов является одним из основных направлений деятельности организованных преступных групп и преступных сообществ, которое имеет транснациональный характер и влечет наступление тяжких последствий для экономики большинства государств мирового сообщества.

По оценкам экспертов Федерального бюро расследований, ежегодно в мире легализуются активы, стоимость которых эквивалентна 500 млрд. долларов США.

Вместе с тем следует отметить, что статистические данные далеко не в полной мере отражают истинные масштабы легализации, поскольку рассматриваемый вид преступлений имеет высокую латентность. При этом угроза экономической безопасности для любого государства обуславливается не столько количеством совершенных преступлений, сколько все возрастающим проникновением в экономическую сферу организованной преступности, увеличивающимся влиянием криминальных структур на деятельность коммерческих банков, внешнюю экономику, кредитно-финансовых и других учреждений, занимающих ключевые позиции в экономике любой страны, а также изощренным характером совершаемых преступлений.

Многообразие способов совершения легализации (отмывания) преступных доходов, соединенное с применением различных и разнообразных приемов и средств маскировки существенно затрудняет обнаружение признаков таких преступлений. Вместе с тем, как показала практика, для различных способов совершения таких преступлений характерна устойчивая повторяемость, объективно обусловленная системой функционирования финансового механизма хозяйствующих субъектов экономики каждого отдельного государства, что создает предпосылки для использования современных информационных технологий в выявлении, предупреждении и раскрытии преступлений данной категории. Как показывает практика, в отдельных случаях только при помощи современных информационных технологий становится возможным выявление фактов легализации (отмывания) преступных доходов. Следовательно, научная разработка и применение при осуществлении финансового мониторинга современных информационных технологий является важным резервом повышения результативности проводимых правоохранительными и финансовыми органами мер по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов.

Вместе с тем, использование современных информационных технологий в информационном обеспечении любой деятельности возможно только при наличии соответствующих информационных ресурсов. Следовательно, специального решения требует проблема организации информационного взаимодействия между правоохранительными и финансовыми органами как в отдельно взятом государстве, так и между государствами мирового сообщества.

Помимо легализации (отмывания) преступных доходов широкое распространение получило такое преступное деяние, как терроризм. Терроризм, особенно в XX веке,

является одним из наиболее опасных преступлений. В международной классификации он составляет тяжкое преступление против человечества[1].

Международный терроризм представляет одну из самых больших опасностей для мира и международной стабильности. Транснациональные террористы используют колоссальные возможности современных средств связи и транспорта, обладают глобальными источниками финансирования, хорошо осведомлены о современных взрывчатых веществах, вооружении. В мире насчитывается более 500 террористических групп, значительная часть которых имеет характер международных организаций, тщательно законспирированных сообществ фанатиков-единомышленников с железной дисциплиной и разветвленными связями[2].

Практика борьбы с терроризмом показала международному сообществу, что меры, принимаемые государствами в этой области, должны носить разноплановый характер и не должны сводиться только к наказанию исполнителей террористических актов и их организаторов. Одним из наиболее важных аспектов этой борьбы является выявление субъектов, осуществляющих финансирование лиц и организаций, занимающихся террористической деятельностью. Другими словами, успех в пресечении террористической деятельности во многом зависит от ликвидации ее финансовых рычагов.

На сегодняшний день большинство государств мирового сообщества пытаются создать эффективные механизмы противодействия его финансированию, разрабатывают системы реагирования на террористические угрозы, комплекс общих и специальных мер, направленных на недопущение терактов.

Исходя из вышеизложенного, представляется возможным сделать вывод, что реализация комплекса мер по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) преступных доходов и финансированием терроризма, предполагает необходимость повышения эффективности функционирования правоохранительных и финансовых органов различных государств мирового сообщества, что в свою очередь, требует от них согласованной деятельности как на национальном, так и на международном уровне.

Возрастающие в конце XX столетия масштабы легализации (отмывания) преступных доходов, наносящей ощутимый ущерб не только отдельным странам, но и мировой экономике в целом, привлекли внимание Организации Объединенных Наций (ООН), Совета Европы и других региональных объединений государств.

Конвенция «О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ», принятая ООН 19 декабря 1988 года в Вене (Венская конвенция), заложила основу развития процесса противодействия отмыванию преступных доходов.

Эта Конвенция привлекла внимание стран - членов ООН к проблеме легализации, показав необходимость пересмотра стратегии борьбы с преступностью и выделения в самостоятельное направление все более обостряющейся проблемы отмывания «грязных» денег.

Союз Советских Социалистических Республик (СССР) являлся участником «Венской конвенции» и ратифицировал ее постановлением Верховного Совета СССР от 9 октября 1990 г. № 1711-1.

Данная проблема затронула внимание и «Большую семерку» - ведущих стран мира.

Деятельность такой параорганизации, как «Большая семерка» имеет большое значение в сфере международных экономических отношений. Встречи на самом высшем уровне представителей семи ведущих государств западного мира «G-7» (Великобритания, Италия, Канада, США, ФРГ, Франция и Япония) начали проводиться с 1975 г. С 1997 г. в этот «элитарный клуб» была допущена и Россия. Решения его имеют кардинальное, хотя и не правовое значение. В круг рассматриваемых вопросов, определяемых самими странами-участницами, входят любые серьезные международные проблемы: по безопасности, борьбе с терроризмом, наркобизнесом; в том числе и по экономическим вопросам, по оказанию экономической, финансовой помощи другим странам, по проблемам погашения долгов странами – должниками и т.п.

Осознавая угрозу своим национальным интересам и сложность выявления «отмытых» в международной финансовой системе денег, развитые государства пришли к выводу о необходимости выработки коллективных мер борьбы с этим явлением. И как следствие, в 1989 г. на совещании лидеров «семерки» по инициативе президента Франции Ф. Миттеррана было принято решение о создании Международной финансовой комиссии по проблемам отмывания денег (Financial Action Task Force on Money Laundering - FATF), ставшей организационным центром по выработке рекомендаций в области противодействия легализации преступных доходов, разработке и совершенствованию законодательства в данной сфере. Именно тогда термин «отмывание денег» стал юридическим понятием.

При определении стратегии ФАТФ акцент был сделан на решении следующих основных проблем: разработке международных стандартов в борьбе с отмыванием преступных доходов, развитии надежных и эффективных региональных органов, организованных по тем же принципам, что и ФАТФ, и расширении сотрудничества с соответствующими международными организациями.

ФАТФ способствовала формированию таких организаций, как Специальная группа финансового действия стран Карибского бассейна, Азиатско-Тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег, Африканская группа по борьбе с отмыванием денег.

ФАТФ поддерживает контакты с ООН, Советом Европы, Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития, Международным валютным фондом, Интерполом, Советом по таможенному сотрудничеству и другими международными организациями.

В настоящее время членами ФАТФ являются 31 страна и 2 международные организации (Европейская комиссия, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива). Россия была принята в постоянные члены ФАТФ на пленарном заседании ФАТФ в июне 2003 г.

В июне 2000 года ФАТФ опубликовала список стран и территорий, у которых недостатки в системах противодействия отмыванию денег являлись серьезным препятствием для международного сотрудничества в этой области. Среди 15 юрисдикций, включенных в первую редакцию так называемого «черного списка» ФАТФ, была указана и Россия.

Россия участвовала с самого начала в деятельности созданного в 1997 году Комитета Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег, а в мае 1999 года подписала Страсбургскую конвенцию Совета Европы от 8 ноября 1990 года «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности».

Впервые в России норма об уголовной ответственности за отмывание доходов, была введена вступившим в силу с 1 января 1997 года Уголовным кодексом Российской Федерации, которая предусматривала уголовную ответственность за совершение любых сделок с имуществом, приобретенным заведомо незаконным путем, а равно за использование такого имущества в предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 174 УК РФ).

В середине 1999 г. при МВД России был создан Межведомственный центр по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, в составе которого работали сотрудники МВД России, а также прикомандированные специалисты Минфина России, МНС России, ГТК России, ФСБ России, ФСНП России, ВЭК России, Минэкономики России (всего около 40 человек)[3]. Положение о Межведомственном центре было утверждено совместным приказом от 14 мая 1999 года.

Создание Межведомственного центра сыграло определенную роль в продвижении в России международных стандартов борьбы с отмыванием денег и координации деятельности в этой сфере правоохранительных и контрольных органов. В то же время указанный Центр не мог выполнять функции национального подразделения

финансовой разведки (ПФР) прежде всего из-за отсутствия в стране системы обязательного представления финансовыми учреждениями информации о подозрительных операциях. В свою очередь для создания такой системы требовалась соответствующая правовая основа, включая в первую очередь базовый закон о борьбе с отмыванием денег[3].

Между тем судьба данного закона складывалась в России довольно непросто. 21 октября 1998 г. Государственная Дума РФ приняла Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем», который, однако не получил необходимого одобрения со стороны Совета Федерации. После доработки законопроекта созданной для этого согласительной комиссией Федеральный закон в незначительно измененной редакции был принят 4 июня 1999 г. Государственной Думой и 25 июня 1999 г. одобрен Советом Федерации. Однако на это раз Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем» был отклонен Президентом РФ Б.Н. Ельциным под предлогом его противоречия основам конституционного строя РФ, ряду федеральных законов, а также международным договорам РФ, включая подписанную Россией Конвенцию Совета Европы «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности»[4].

Основным препятствием для подписания Президентом РФ указанного закона стало распространение сферы его действия на доходы, полученные не только преступным путем, но и в результате совершения иных незаконных действий (например, административных правонарушений). Вместе с тем указанный закон предусматривал представление организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, сведений только об ограниченном перечне операций, подлежащих обязательному контролю.

Кроме того, согласно указанному закону сообщения об операциях, подлежащих обязательному контролю, следовало направлять в государственные налоговые инспекции, а об операциях с иностранной валютой — в Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю (ВЭК России). Очевидно, что такой подход не позволил бы создать в России единое подразделение финансовой разведки, соответствующее принятому Группой «Эгмонт» [5] определению: «...центральный национальный орган, ответственный за получение, анализ и дальнейшую передачу компетентным органам раскрываемой финансовой информации...»[6].

В июне 2000 г. ФАТФ в своем докладе по данному вопросу обратилась ко всем 15 юрисдикциям, включенным в список «несотрудничающих стран и территорий», с

настоятельным призывом предпринять как можно скорее законодательные и практические меры для устранения выявленных недостатков.

Важнейшим шагом по устранению указанных недостатков и созданию системы противодействия отмыванию денег в России стала доработка имевшихся проектов законов «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем» и «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем». В соответствии с поручением Президента РФ В.В.Путина от 12 июля 2000 г. №Пр-1457 и поручением Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № МК-П4-20164 с этой целью была создана межведомственная рабочая группа. Учитывая большую общественную значимость указанных проектов, в состав рабочей группы вошли руководители и эксперты из многих министерств и ведомств, включая Минфин России, МИД России, Генпрокуратуру России, Минюст России, МВД России, МНС России, ФСНП России, ФСБ России, ФКЦБ России, Банк России и Администрацию Президента РФ[7].

Работа над проектами протекала в острых дискуссиях, по ряду вопросов согласованность позиций достигалась с большим трудом и потребовала значительного времени. Учитывая, что в мировой практике приоритетной является борьба с отмыванием денег от серьезных преступлений, было признано целесообразным предусмотреть направленность российского законодательства на противодействие легализации доходов, полученных преступным путем. На стадии подготовки основного законопроекта к внесению в Государственную Думу из него была исключена норма о приостановлении уполномоченным органом подозрительных операций, которая имела в принятом ранее, но не вступившем в силу законе.

Законопроекты были внесены в Государственную Думу Президентом РФ в апреле 2001 г. и также стали там предметом горячего обсуждения. В процессе принятия законопроекта в него был внесен целый ряд депутатских поправок, направленных в основном на сужение сферы его действия. Из состава преступлений, являющихся предшествующими по отношению к легализации доходов, были исключены налоговые, таможенные и валютные преступления, предусмотренные статьями 193, 194, 198 и 199 УК РФ. Кроме того, были сокращены перечень организаций, обязанных представлять информацию в уполномоченный орган, и список операций, подлежащих обязательному контролю.

Следует учитывать, что к тому времени уже прошло около года с момента включения России в «черный» список ФАТФ, и дальнейшая задержка с принятием

базового закона могла привести к принятию ФАТФ определенных санкций в отношении нашей страны и еще больше осложнить проведение российскими юридическими и физическими лицами внешних финансовых расчетов. В такой ситуации Федеральный закон № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», принятый Государственной Думой 13 июля 2001 г., одобренный Советом Федерации 20 июля 2001 г. и подписанный Президентом РФ 7 августа 2001 г., стал в значительной степени результатом серьезного компромисса всех заинтересованных сторон[8].

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» Президент РФ принял Указ от 1 ноября 2001 г. № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», которым предусматривалось образование Комитета РФ по финансовому мониторингу (КФМ России). Согласно названному Указу КФМ России являлся федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Для исполнения поручений Президента РФ и под его непосредственным контролем к 1 февраля 2002 г. (т.е. установленной дате вступления в силу Федерального закона № 115-ФЗ) были созданы все необходимые правовые и организационные предпосылки для начала функционирования национальной системы противодействия легализации преступных доходов. Правительство РФ, Банк России и КФМ России обеспечили принятие и введение в действие целого ряда нормативных правовых актов, а также формирование штата, размещение и техническое оснащение основных подразделений КФМ России[9].

В июне 2002 г. КФМ России, пройдя установленную процедуру приема, был официально признан членом международного объединения подразделений финансовой разведки — Группы «Эгмонт». Принятие КФМ в Группу «Эгмонт» подтвердило его соответствие общепринятому определению ПФР, включая наличие необходимых полномочий на получение, обработку и дальнейшую передачу информации, а также достижение им в полной мере оперативного состояния, правоспособности и готовности к сотрудничеству с ПФР других стран[10].

Вступивший в силу с 1 февраля 2002 года Федеральный закон от 7 августа 2001 года №121-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию)

доходов, полученных преступным путем», изменил диспозицию ст. 174 УК РФ, в которой уголовная ответственность стала предусматриваться только за отмывание доходов, полученных от совершения преступлений, то есть преступным, а не незаконным, как было ранее, путем. Кроме этого, Уголовный кодекс был дополнен новой статьей 174.1. Предметом преступления, предусмотренного ст. 174 УК РФ, являются денежные средства или иное имущество, заведомо приобретенные другими лицами преступным путем. В статье 174.1 УК РФ - денежные средства или иное имущество, приобретенные лицом в результате совершения им преступления (за исключением преступлений, предусмотренных ст.ст. 193, 194, 198 и 199 УК РФ - невозвращение средств в иностранной валюте, неуплата таможенных платежей и налогов).

Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ заложил необходимые правовые основы для решения следующих задач:

- создание системы предупреждения легализации (отмывания) преступных доходов, включая определение перечня организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и установление их обязанностей по выявлению и фиксированию операций, подлежащих обязательному контролю, и подозрительных операций, а также по представлению соответствующей информации в уполномоченный орган;

- организация противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов на государственном уровне, включая определение основных функций уполномоченного органа, а также установление порядка предоставления уполномоченному органу информации и материалов органами государственной власти и Банком России;

- организация участия уполномоченного органа и иных органов государственной власти РФ в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации преступных доходов;

- обеспечение исполнения положений данного Федерального закона, включая ответственность за его нарушение, прокурорский надзор за его исполнением, а также порядок обжалования действий уполномоченного органа и его должностных лиц.

В целях выполнения обязательств по Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. (ратифицирована Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма») и Резолюции Совета Безопасности ООН № 1373 от 28 сентября 2001 г. о замораживании активов террористов и исходя из принятых в октябре 2001 г. восьми специальных рекомендаций ФАТФ, в Федеральный закон № 115-ФЗ были внесены изменения и дополнения, направленные на использование его механизмов в борьбе с финансированием терроризма (Федеральный закон от 30 октября 2002 г. № 131-

ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

В июле 2002 г. Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен новой статьей 205.1, касающейся вовлечения в совершение преступлений террористического характера или иного содействия их совершению.

На пленарном заседании ФАТФ в октябре 2002 г. в Париже, по результатам обсуждения доклада экспертов и отчета о принятых мерах в сфере противодействия легализации преступных доходов, представленного Россией, было принято решение об исключении России из «черного» списка ФАТФ.

Национальная система противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма представляет собой совокупность федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций, осуществляющих противодействие легализации преступных доходов и финансированию терроризма, полномочий, которыми эти органы и организации обладают для реализации возложенных на них функций, и нормативных правовых актов РФ, регулирующих их деятельность.

Национальная система противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма призвана обеспечить проведение единой государственной политики в данной сфере, является важным компонентом стратегии борьбы с терроризмом и преступностью и направлена на защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение национальной безопасности и охрану экономических интересов РФ.

Данная система состоит из двух основных подсистем, отличающихся по своему субъектному составу, особенностям правового регулирования и решаемым задачам: правоохранный блок и финансовый мониторинг.

При этом финансовый мониторинг можно в свою очередь разделить по тем же признакам на две основные части (уровня): первичный финансовый мониторинг и государственный финансовый мониторинг.

Субъектами правоохранный блока национальной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма являются правоохранные органы, в компетенцию которых входят расследование данных преступлений.

К таким правоохранным органам относятся:

1. Прокуратура Российской Федерации;
2. ФСБ России;

3. МВД России;
4. ФСКН России;

Отношения в данной подсистеме регулируются в основном нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а также федеральными законами, определяющими права и обязанности этих органов.

Органы внутренних дел Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности и органы наркоконтроля являются субъектами оперативно-розыскной деятельности.

Основная задача правоохранительных органов в рамках этой подсистемы — выявление, пресечение и расследование преступлений, связанных с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма, т.е. борьба с этими видами преступлений.

Основными субъектами первичного финансового мониторинга являются организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, и иные определенные законодательством лица, в чьи обязанности входит, в частности, надлежащая проверка клиентов, выявление подозрительных операций и представление соответствующей информации уполномоченному органу — Росфинмониторингу. На данном уровне национальной системы решается прежде всего задача предупреждения легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

На государственном уровне финансовый мониторинг осуществляется в первую очередь Росфинмониторингом, обеспечивающим контроль финансовых операций на основании информации, получаемой им от субъектов первичного финансового мониторинга, проверку этой информации и при наличии достаточных оснований передачу информации и материалов правоохранительным органам.

Субъектами государственного финансового мониторинга являются также надзорные органы, осуществляющие контроль исполнения физическими и юридическими лицами требований Федерального закона № 115-ФЗ в части фиксирования, хранения и представления информации, а также за организацией внутреннего контроля.

Структура национальной системы ПОД/ФТ представлена ниже на рисунке 1:

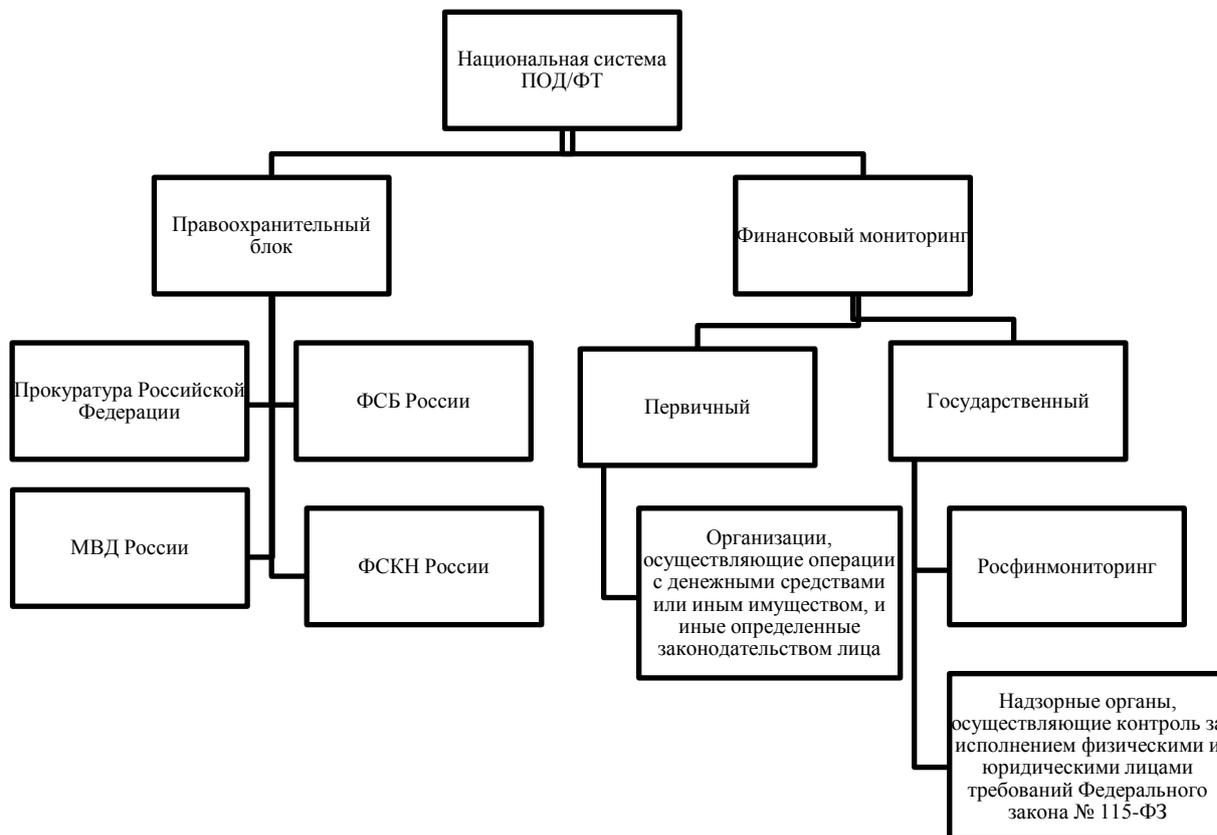


Рисунок 1 Структура национальной системы ПОД/ФТ

Вся подсистема финансового мониторинга, включая отношения между ее субъектами, а также между этими субъектами и потребителями финансовых услуг, регулируется в основном положениями финансового и административного права.

Росфинмониторинг, являясь ключевым элементом национальной системы ПОД/ФТ, обеспечивает через механизмы межведомственной координации согласованное взаимодействие всех субъектов правоохранительного блока и финансового мониторинга в целях решения задачи противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, включая международное сотрудничество в данной сфере.

В Российской Федерации материальную основу легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, составляют доходы, полученные в результате деятельности преступных сообществ, коррупции, мошенничества, незаконного оборота наркотиков, оружия и боеприпасов, похищения и торговли людьми, производства и реализации фальсифицированной продукции, изготовления и сбыта фальшивых денежных знаков, а также противоправного использования природных ресурсов, иной незаконной деятельности в различных секторах экономики.

Доходы, полученные преступным путем и прошедшие легализацию, в свою очередь способствуют созданию материальной базы для воспроизводства организованной

преступности, в том числе транснациональной, и служат источником финансирования терроризма.

Организаторами и заказчиками террористических акций и иной деятельности, направленной против Российской Федерации, являются международные террористические и экстремистские центры и организации. В финансирование террористической деятельности нередко вовлекаются зарубежные некоммерческие организации, созданные на законных основаниях.

Стратегическими целями национальной системы являются:

1. сокращение масштабов организованной преступности и незаконной предпринимательской деятельности;
2. устранение условий, способствующих созданию и воспроизводству материальной базы терроризма, организованной преступности, наркобизнеса и коррупции;
3. предотвращение незаконного вывода денежных средств и доходов за рубеж;
4. создание условий для обеспечения репатриации денежных средств и доходов, полученных преступным путем и незаконно выведенных за рубеж;
5. обеспечение эффективности реализации полномочий государственных органов и организаций, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, оптимизация механизмов координации их деятельности и взаимодействия между ними.

К причинам, снижающим эффективность национальной системы, Концепция относит:

1. несовершенство системы информационного обеспечения государственных органов и организаций, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и разобщенность ведомственных информационных ресурсов, содержащих данные, необходимые для организации противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
2. недостаточное количество специально подготовленных кадров в сфере правоприменительной и надзорной деятельности;
3. низкая раскрываемость преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, что обусловлено недостаточным уровнем профессиональной подготовки оперативных сотрудников, следователей и прокуроров по обнаружению и раскрытию преступлений данной категории, собиранию, проверке и оценке доказательств, а также

слабым взаимодействием между следственными подразделениями и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в процессе расследования уголовных дел данной категории;

4. отсутствие достаточного опыта судебного рассмотрения уголовных дел данной категории, что обусловлено, в частности отсутствием необходимой специализации судей;

5. пробелы в нормативно-правовом регулировании вопросов, связанных с определением полномочий надзорных органов по нормативному регулированию и контролю деятельности в данной сфере организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, идентификацией и изучением клиентов указанных организаций, отнесенных к группам повышенного риска.

Результативность борьбы с преступными деяниями в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) во многом зависит от надлежущей организации ее информационного обеспечения, представляющего собой систему сбора, обработки, накопления и использования информации, имеющей значение для выявления, предупреждения и раскрытия преступлений в сфере ПОД/ФТ, а так же от организации и проведения финансовых расследований.

19 февраля 2016 г. состоялось заседание Коллегии Росфинмониторинга «Об итогах работы Федеральной службы по финансовому мониторингу и основных задачах на 2016 год». В мероприятии приняли участие представители Администрации Президента РФ, Министерства иностранных дел РФ, Министерства обороны РФ, ФНС, ФСКН, Банка России и др. ведомств.

В своем вступительном слове директор финансовой разведки Ю.А. Чиханчин подчеркнул, что минувший год внес серьезные коррективы в направления работы всех участников национальной «антиотмывочной» системы, в том числе, и в работу Росфинмониторинга, как ее координатора. Возросшая угроза терроризма вынуждает предпринимать усиленные меры на всех «фронтах» - и внутреннем, и международном.

## Результаты деятельности Росфинмониторинга за 2015 г.



В 2015 году значительные усилия Росфинмониторинга были направлены на становление и развитие принципиально новой системы межведомственного контроля за расходованием средств гособоронзаказа в соответствии с введенными в действие с 1 сентября 2015 года новыми положениями Федерального закона «О государственном оборонном заказе».

Так, в рамках данной системы начал функционировать институт уполномоченных банков, запущен механизм использования отдельных счетов для расчетов по контрактам ГОЗ, введены новые требования по обязательному контролю операций, дополнительные основания для отказа в проведении операций и ряд других инноваций.

Национальная система является важным компонентом стратегии борьбы с терроризмом и преступностью и направлена на защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение национальной безопасности и охрану экономических интересов Российской Федерации.

Важнейшими этапами формирования национальной системы являются:

а) принятие Федерального закона от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма";

б) создание в Российской Федерации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и координирующего деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти;

в) исключение Российской Федерации из списка стран и территорий, не участвующих в борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем (октябрь 2002 г.);

г) признание того, что правовая и институциональная системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в Российской Федерации в целом соответствуют Рекомендациям Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ);

д) принятие России в постоянные члены ФАТФ (июнь 2003 г.).

В России ключевым элементом национальной системы является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти, - Росфинмониторинг, находящаяся в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Росфинмониторинг осуществляет сбор, обработку и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации, и принимает меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. При наличии оснований, свидетельствующих о связи таких операций с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма, информация об этом и необходимые сопроводительные материалы направляются в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией.

Министерство финансов Российской Федерации, осуществляющее функции по нормативно-правовому регулированию в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, другие федеральные органы исполнительной власти, правоохранительные органы, Центральный банк Российской Федерации, а также организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, участвуют в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию

терроризма в пределах полномочий, определенных законодательством Российской Федерации.

Деятельность Росфинмониторинга и других государственных органов и организаций, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, регулируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", другими федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, нормативными актами Министерства финансов Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации.

Таким образом, для противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма необходима совокупность федеральных органов государственной власти, других государственных органов и организаций, осуществляющих противодействие легализации с надлежащими полномочиями (национальная система противодействия).

#### **Контрольные вопросы:**

1. Что такое ФАТФ? Каковы время и цель создания ФАТФ?
2. Какие статьи УК РФ относятся к отмыванию денег и финансированию терроризма?
3. Каким ФЗ регулируется система ПОД/ФТ в России?
4. Опишите структуру национальной системы ПОД/ФТ.

#### **Список использованных источников:**

1. Морозов Г.И. Терроризм - преступление против человечества. – М., 1997. С. 5.
2. Ковалев А.А., Гуриева Э.Г. Институциональные основы борьбы с терроризмом в рамках содружества независимых государств.// Юрист-международник. – 2004, № 3.
3. Зубков В.А., Осипов С.К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. – М.: Издательский Дом «Городец», 2006. С. 331.
4. Зубков В.А., Осипов С.К. Указ. раб. С. 332.
5. Международная организация подразделений финансовой разведки (ПФР) - Группа «Эгмонт».
6. Зубков В.А., Осипов С.К. Указ. раб. С. 333.
7. Зубков В.А., Осипов С.К. Указ. раб. С. 334 - 335.
8. Зубков В.А., Осипов С.К. Указ. раб. С. 335 - 336.

9. Зубков В.А., Осипов С.К. Указ. раб. С. 338.
10. Зубков В.А., Осипов С.К. Указ. раб. С. 340.
11. Ст. 5,9,10 Федерального закона от 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
12. Ст. 5 Федерального закона № 115-ФЗ