

§1 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: БИЗНЕС, ЭКОНОМИКА, ФИНАНСЫ

Беленко В.В.

ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ, НА ОТЕЧЕСТВЕННУЮ СИСТЕМУ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В БАНКОВСКОМ СЕКТОРЕ

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные вопросы развития и совершенствования отечественного правового института финансового контроля в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. Актуальность исследования обусловлена большой общественной значимостью этого важного направления финансово-правовой политики. Приводя аргументы, касающиеся конструктивных моментов в области противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма, действующих в зарубежных системах контроля над финансовыми ресурсами, автор, в то же время, подчеркивает и проблемы возможного следования России иностранным правовым нормам ввиду присущих разным государствам особенностям понимания тех или иных демократических принципов. Исследование опирается на сочетание общих и специальных методов научного анализа – диалектического, логического, сравнительно-правового, нормативного. Делается вывод о целесообразности разработки отечественных стандартов финансового контроля в сфере борьбы с отмыванием преступных доходов на основе следования рекомендациям ФАТФ и в тесном взаимодействии со странами – участницами ФАТФ. Предлагается осуществление комплекса мер по повышению качества работы специального органа финансового контроля – Росфинмониторинга.

Ключевые слова: противодействие легализации доходов, финансовый контроль, банковский сектор, финансовые ресурсы, риски, финансирование терроризма, расчетные операции, клиент, страны-участницы ФАТФ, стандарты ФАТФ.

Противодействие легализации доходов, полученных в результате осуществления преступной деятельности, выступает важным направлением формирования и развития финансово-правовой политики многих государств мирового сообщества. Финансирование терроризма и отмывание «грязных» денег через нелегальные заведения азартной игровой индустрии, проституцию, торговлю людьми требуют повышенного внимания со стороны правоохранительных органов в целях предотвращения подобных и схожих преступлений. Однако более важным представляется решение указанных проблем на уровне финансового сектора экономической системы любого отдельно взятого государства. Необходимо сказать о том, что в большинстве государств уже действу-

ют программы финансового контроля над «левым» доходом, в основном, это банковские императивы, устанавливаемые финансово-кредитными и иными небанковскими учреждениями, направленные на повышение прозрачности совершаемых денежных (в первую очередь, валютных) транзакций, а также иных расчетных операций.

В рамках Европейского союза (далее – Евро-союза) определенную унификацию законодательных норм в сфере международного сотрудничества по противодействию легализации преступных доходов представляют собой рекомендации ФАТФ¹.

¹ Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (англ. Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF) – межправительственная организация,

Автор отмечает, что в 2012 году введены новые стандарты ФАТФ, которые ужесточают требования к прозрачности банковских транзакций юридических лиц, в том числе оффшорных компаний, имеющих банковские счета в банках стран-участниц ФАТФ. Новые стандарты расширили перечень правонарушений в сфере противодействия отмыванию денег, теперь в них входят и некоторые налоговые преступления, а уклонение от уплаты налогов рекомендовано рассматривать как преступление, предшествующее отмыванию денег².

Прямым следствием данного ужесточения, по мнению представителей ФАТФ, в ближайшем будущем, станет включение их в национальные правовые системы стран-участниц ФАТФ в целях консолидации совместных усилий. Контрольный срок для начала проверки выполнения этой рекомендации намечен на конец 2013 года.

Точка зрения автора настоящей статьи состоит в том, что, в связи с этим и в России ожидается усиление контроля в банковской сфере, а именно, налоговые органы могут обязать банки отслеживать историю клиентов, имеющих банковские счета в этих банках, и сообщать об этом в государственные органы.

В настоящее время в рамках минимизации комплаенс-рисков в банковском секторе в рамках финансового контроля Банком России установлены новые требования к формированию в отечественных банках системы внутреннего контроля в целях противодействия отмыванию доходов и финансирования терроризма³, предусматривающие введение в российскую банковскую практику принципиально новой категории – управления риском легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма.

которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, а также осуществляет оценки соответствия национальных систем противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма этим стандартам.

² Отчет ФАТФ: Международные стандарты в сфере борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма и распространения оружия массового уничтожения: Рекомендации ФАТФ, 2012. ФАТФ, Париж, Франция.

³ 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» // Вестник Банка России от 18 апреля 2012 г. № 20.

Регулятивный подход банковского законодательства призван способствовать, прежде всего, своевременному выявлению незаконных банковских операций⁴.

Вопрос определения источников риска легализации, в частности, и толкования его сущностной категории, в целом, в настоящее время является дискуссионным. В методологических документах ФАТФ указанный риск трактуется как производная от трех факторов: «угроза», «уязвимости» и «последствия». При этом под «угрозой» понимается совокупность внешних факторов, которые потенциально могут нанести вред безопасности государства или отдельно взятого финансового учреждения: преступные группировки, поддерживающие их лица и т.д.

Термин «уязвимости» подразумевает под собой недостатки системы контроля за легализацией преступных доходов, которые делают ту или иную юрисдикцию или ее хозяйствующий субъект привлекательным для совершения преступлений. Сочетание «угроз» и «уязвимостей», в свою очередь определяет вероятность реализации рассматриваемого риска, а его последствия – вред или ущерб, который может быть нанесен на макро- / микроуровне⁵.

Однако представляется, что такой фактор, как банковские услуги и продукты, сам по себе не влияет на риск легализации, а может воздействовать на его уровень только в совокупности с фактором «клиенты» или «внутренняя среда». В качестве доказательства выдвинутому утверждению С.Е. Ковалева моделирует следующую ситуацию. Она склонна предполагать, что клиентская база кредитной организации состоит только из добропорядочных клиентов, целью которых при заключении договорных отношений с банком не является осуществление операций и сделок, направленных на легализацию доходов, полученных преступным путем. Такая ситуация вполне реальна при открытии, например, дополнительного офиса банка в студенческом городке или на территории научно-исследовательского института. Целью заключения такими кли-

⁴ Письмо Банка России от 23.06.2004 № 70-Т «О типичных банковских рисках» // Вестник Банка России от 30 июня 2004 г. № 38.

⁵ Ковалева С.Е. Виды рисков кредитных организаций в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и особенности управления ими в российской банковской практике // Экономическая безопасность. 2013. № 9 (57).

ентами договора банковского счета (вклада) будет являться получение заработной платы, размещение временно свободных денежных средств в активы, в т.ч. высоколиквидные (вклады до востребования, обезличенные металлические счета и др).

С.Е. Ковалева отмечает, что в соответствии с позицией Банка России, такие операции подвержены высокому риску легализации. Однако вероятность их использования указанными клиентами в целях легализации доходов, полученных преступным путем, в данной ситуации практически равна нулю.

При этом в случае наличия недостатков в функционировании системы внутреннего противолегализационного контроля, не способной «защитить» российский банк от проникновения в его клиентскую базу недобросовестных лиц, присвоение высокой степени риска вышеобозначенным банковским услугам является вполне оправданным. В частности, в кредитной организации может быть неэффективно организован мониторинг операций клиентов, в отношении которых могут возникать подозрения, что они осуществляются в целях легализации доходов, полученных преступным путем.

Как следствие, несвоевременное выявление таких операций или их невыявление может привести к несвоевременному применению или неприменению мер, направленных на их пресечение. В свою очередь, фронт – подразделения банка могут случайно или преднамеренно установить отношения с подозрительными клиентами, не воспользовавшись правом или не исполнив требования законодательства об отказе в открытии счета физическому или юридическому лицу⁶.

Таким образом, согласно рекомендациям ФАТФ выделяется две группы факторов риска легализации: внешние и внутренние. При этом к первой группе факторов относятся такие, как внешняя среда и клиенты, а ко второй – в первую очередь, недостатки системы внутреннего противолегализационного контроля.

Важнейшим направлением развития финансового контроля в сфере банковского сектора в рамках совершенствования механизма внутрибанковского контроля над операциями клиентов должно стать повышенное внимание со стороны государства и финансовых организаций к правилу «знай своего клиента».

В этой связи, М.В. Каратаев указывает на то обстоятельство, что ФАТФ в целях усиления продук-

тивности борьбы с отмыванием преступных доходов дает следующие рекомендации учреждениям сферы банковского сектора. По мнению руководства ФАТФ, в настоящее время существует объективная потребность в разработке четко отлаженного механизма внутрибанковского финансового контроля, который обяжет подчиненные структурные подразделения финансово-кредитного учреждения предоставлять вышестоящим подразделениям «комплаенса», аудита, требуемый перечень информации, касающейся любых банковских операций, подлежащих сомнениям на предмет возможного отмывания преступных доходов. Особую важность ФАТФ придает потребности в разработке эффективных механизмов защиты персональных данных клиента и их использования исключительно в рамках целевого назначения⁷.

В этой связи полезно, по мнению автора настоящей статьи, учесть положительный опыт США в данном направлении. Так, отдел развития информационных систем FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network – «Управление по борьбе с финансовыми преступлениями») компетентен в сфере технического оснащения электронных источников информации, применяемых для борьбы с незаконными доходами, отмываемыми через преступные сферы деятельности.

Иными словами, своеобразный «колпак», под которым находятся клиенты банковских учреждений, с одной стороны, противоречит конституционным нормам, посягая на личную неприкосновенность, с другой способствует повышению качества финансового контроля в банковском секторе, особенно по расчетным операциям физических лиц-граждан.

Автор отмечает сложность применения подобных правовых решений в России, обуславливая сложность противоречивостью конституционных норм и потребностью в усилении мер финансового контроля, в первую очередь, в финансово-кредитных структурах. Однако такие отступления, как доступ органов, иницилирующих финансовый контроль, к финансовой информации клиента, допустимы лишь в рамках его добровольного согласия на обработку персональных данных, к которым следует относить и банковские операции⁸.

⁷ Каратаев М.В. Императивы трансформации международных стандартов финансового мониторинга // Внутренний контроль в кредитной организации. 2012. № 8.

⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (в редакции Фе-

⁶ Там же.

В соответствии со ст. 10 Закона КНР от 1.01.2007 г. «О борьбе с отмыванием денег», административный орган Государственного совета, ведущий борьбу с отмыванием денег, создает информационный центр по борьбе с отмыванием денег, который отвечает за сбор и анализ информации по крупным сделкам и сомнительным сделкам, а также в соответствии с правилами о результатах анализа собранной информации отчитывается перед административным органом Государственного совета, ведущим борьбу с отмыванием денег, исполняет иные обязанности, предусмотренные административным органом Государственного совета, заведующим борьбой с отмыванием денег.

Важно отметить, что Китай, являясь экономически развитым государством, вопрос финансового контроля решает сугубо на государственном уровне, без активного участия банков. Подобный шаг, по мнению автора статьи, создает предпосылки к выведению банковской системы за пределы страны, в так называемые офшоры. Вопрос о соблюдении банковской тайны, равно как и конституционной неприкосновенности персональных данных, также неоднозначен.

В заключение, автор хотел бы отметить, что в настоящее время в ряде стран мирового сообщества предпринимаются комплексные меры по созданию системы органов финансового контроля по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем как путем

принятия нормативных правовых актов, так и разработки детализированных внутригосударственных инструментов по выявлению процессов отмывания денег.

В России в настоящее время система финансового контроля в банковском секторе во многом основана на рекомендациях ФАТФ. В рамках влияния международного права, в том числе, роли ФАТФ в вопросах разработки мер по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, в России представляется актуальной разработка стратегии повышения качества работы специального органа финансового контроля – государственной «финансовой разведки» России в лице Росфинмониторинга. Подобная структура призвана и на практике способна реально снизить пресловутые комплаенс-риски, усилить контроль над сомнительными операциями, привлечь повышенное внимание государства к вопросам банковской безопасности. Подтверждением тому может явиться следующая информация, приведенная В. Овчинским, начальником российского бюро Интерпола в 1997–1999 гг.: «Более 2 тыс. уголовных дел возбуждено в прошлом году (2011 г. – примечание автора) по итогам проверок, проведенных Росфинмониторингом. Порядка 18 тыс. материалов финансовые разведчики передали правоохранительным органам. Среди таких дел – коррупция в прежней администрации Москвы, в частности, отмывание денег в столичной сфере здравоохранения»⁹.

Библиография:

1. Каратаев М.В. Императивы трансформации международных стандартов финансового мониторинга // Внутренний контроль в кредитной организации. 2012. № 8.
2. Ковалева С.Е. Виды рисков кредитных организаций в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и особенности управления ими в российской банковской практике // Экономическая безопасность. 2013. № 9 (57).
3. Отчет ФАТФ: Международные стандарты в сфере борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма и распространения оружия массового уничтожения: Рекомендации ФАТФ, 2012. ФАТФ, Париж, Франция.
4. Письмо Банка России от 23.06.2004 № 70-Т «О типичных банковских рисках» // Вестник Банка России от 30 июня 2004 г. № 38.
5. 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» // Вестник Банка России от 18 апреля 2012 г. № 20.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 205-ФЗ) // Российская газета от 29 июля 2006 г. № 165.
7. Фингвардейцы президента. Станет ли финансовая разведка главной спец-службой России // «Аргументы Недели». № 21 (313) от 7 июня 2012.

Федерального закона Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 205-ФЗ) // Российская газета от 29 июля 2006 г. № 165.

⁹ Фингвардейцы президента. Станет ли финансовая разведка главной спец-службой России // «Аргументы Недели». № 21 (313) от 7 июня 2012.

References (transliterated):

1. Karataev M.V. Imperativy transformatsii mezhdunarodnykh standartov finansovogo monitoringa // Vnutrennii kontrol' v kreditnoi organizatsii. 2012. № 8.
2. Kovaleva S.E. Vidy riskov kreditnykh organizatsii v sfere protivodeist-viya legalizatsii dokhodov, poluchennykh prestupnym putem, i osobennosti upravleniya imi v rossiiskoi bankovskoi praktike // Ekonomicheskaya bezopasnost'. 2013. № 9 (57).
3. Otchet FATF: Mezhdunarodnye standarty v sfere bor'by s otmyvaniem deneg i finansirovaniem terrorizma i rasprostraneniya oruzhiya massovogo unichtozheniya: Rekomendatsii FATF, 2012. FATF, Parizh, Frantsiya.
4. Pis'mo Banka Rossii ot 23.06.2004 № 70-T «O tipichnykh bankovskikh ris-kakh» // Vestnik Banka Rossii ot 30 iyunya 2004 g. № 38.
5. Polozhenie Banka Rossii ot 2 marta 2012 g. № 375-P «O trebovaniyakh k pravilam vnutrennego kontrolya kreditnoi organizatsii v tselyakh protivodei-stviya legalizatsii (otmyvaniyu) dokhodov, poluchennykh prestupnym putem, i finansirovaniyu terrorizma» // Vestnik Banka Rossii ot 18 aprelya 2012 g. № 20.
6. Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 27 iyulya 2006 g. № 152-FZ «O personal'nykh dannykh» (v redaktsii Federal'nogo zakona Rossiiskoi Fe-deratsii ot 23 iyulya 2013 g. № 205-FZ) // Rossiiskaya gazeta ot 29 iyulya 2006 g. № 165.
7. Fingvardeitsy prezidenta. Stanet li finansovaya razvedka glavnoi spets-sluzhboi Rossii // «Argumenty Nedeli». № 21 (313) ot 7 iyunya 2012.