

## Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма как вид финансового контроля

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию теоретико-правовых аспектов противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) как вида финансового контроля. Анализируется место ПОД/ФТ в системе финансового права, определяются характерные особенности, которые позволяют обособить ПОД/ФТ в самостоятельный вид финансового контроля, отмечаются основные направления ПОД/ФТ как вида финансового контроля. Автор приходит к выводу, что ПОД/ФТ является особым видом финансового контроля, которому присущи такие характерные особенности, как комплексный характер, широкий круг уполномоченных контрольно-надзорных субъектов, собственный инструментарий контрольно-надзорной деятельности.*

***Ключевые слова:** финансовый контроль, противодействие легализации (отмыванию) доходов, финансовый мониторинг, ПОД/ФТ, Росфинмониторинг, Банк России, риск-ориентированный подход, банковский контроль, финансово-правовая ответственность, сомнительные операции.*

**DOI: 10.17803/1994-1471.2019.102.5.086-092**

**П**ротиводействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее — ПОД/ФТ) является особой мерой защиты публичных интересов государства. Так, с одной стороны, направленностью ПОД/ФТ является защита именно финансовой составляющей публичных интересов государства, поскольку ПОД/ФТ тесно связано с обеспечением борьбы с такими правонарушениями, как уклонение от уплаты налогов, страховых взносов, таможенных платежей. Вместе с тем гораздо более важной ролью ПОД/ФТ в механизме защиты публичных интересов государства является недопущение извлечения недобросовестными ли-

цами выгоды от совершения ими либо третьими лицами нарушений законодательства. ПОД/ФТ является также средством борьбы с преступностью, инструментом подавления противозаконных частных интересов криминальных структур либо отдельных лиц.

Таким образом, в узком смысле ПОД/ФТ можно рассматривать как составную часть механизма защиты финансовых интересов государства, а в широком смысле — как средство борьбы государства с преступными проявлениями в жизни общества, требующими предварительной организации и финансирования (незаконные производство и оборот наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов,

© Яковлев А. Б., 2019

\* Яковлев Алексей Борисович, аспирант, Департамент правового регулирования экономической деятельности, юридический факультет Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Финансовый университет)

pred@fa.ru

125993, Россия, г. Москва, Ленинградский просп., д. 49

бандитизм, преступления террористической направленности, незаконное изготовление (распространение) оружия и т.п.). Важнейшую роль ПОД/ФТ играет в недопущении вовлечения экономики Российской Федерации в реализацию посреднических функций в глобальной схеме финансирования мирового терроризма, и прежде всего банковского сектора экономики, который в научной правовой литературе не без оснований характеризуется как «наиболее подверженный совершаемым правонарушениям»<sup>1</sup>.

С теоретико-правовой точки зрения ПОД/ФТ входит в предмет финансово-правового регулирования как составная часть комплекса отношений, связанных с обеспечением надлежащего функционирования финансовой системы государства. В тех немногих научных работах, которые посвящены рассмотрению финансового мониторинга с позиции науки финансового права, ПОД/ФТ рассматривается в качестве специфического вида финансового контроля. Так, М. М. Прошунин отмечает, что «в рамках финансового контроля финансовый мониторинг может рассматриваться как государственный финансовый контроль, так и как негосударственный контроль, осуществляемый непосредственно субъектом финансового мониторинга»<sup>2</sup>.

Характерной особенностью ПОД/ФТ является то, что его первичными субъектами, непосредственно реализующими функции ПОД/ФТ, являются участники рынка (банки, профессиональные участники рынка ценных бумаг, ломбарды и т.п.), деятельность которых одновременно является объектом контроля со стороны уполномоченных надзорных органов и организаций, обладающих надзорными функциями (Центральный банк Российской Федерации, Росфинмониторинг, Пробирная палата России). В рассматриваемом виде финансового контроля характерная особенность проявляется

в существовании многоуровневой властной связи между участниками правоотношений, а также в возможности применения мер ответственности к нескольким лицам, участвующим в рассматриваемых отношениях в качестве субъекта контроля и подконтрольного лица, в действиях которых присутствуют признаки нарушений норм законодательства в области ПОД/ФТ (к клиенту, в действиях которого были выявлены признаки легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, а также к банку, ненадлежащим образом исполнявшему предписания законодательства в области ПОД/ФТ). Финансово-правовая ответственность для клиента проявляется в виде блокирования (заморозки) денежных средств на счете, тогда как для банка основным видом ответственности является отзыв лицензии на осуществление банковских операций, что также рассматривается рядом авторов в качестве специального вида финансово-правовой ответственности. Так, например, Ю. А. Загороднев считает, что «отзыв лицензии на осуществление банковских операций является итоговой бессрочной мерой финансовой ответственности»<sup>3</sup>. При этом зачастую отзыв лицензии у кредитной организации в связи с нарушением ею норм законодательства в сфере ПОД/ФТ именуется в научных работах мерой ответственности административно-правового характера, с чем, однако, нельзя согласиться. Безусловно, следует различать понятия «административно-правовая ответственность» и «привлечение к ответственности в административном порядке». Отзыв лицензии у банка, нарушившего требования ПОД/ФТ, осуществляется в административном порядке на основании решения надзорного органа (Центральный банк РФ), но вместе с тем как мера государственного реагирования (санкция) в отношении недобросовестного исполнения требований ПОД/ФТ. Она установлена Федеральным

<sup>1</sup> Ручкина Г. Ф. Правовые и организационные проблемы банковской сферы экономики в кризисных условиях // Юридический мир. 2010. № 1. С. 41—45.

<sup>2</sup> Прошунин М. М. К вопросу о месте финансового мониторинга в системе финансового права // Вестник Российского университета дружбы народов. 2009. № 3. С. 15.

<sup>3</sup> Загороднев Ю. А. Особенности финансовой ответственности кредитных организаций за нарушения в банковской деятельности // Известия Саратовского университета. 2012. № 4. С. 111.

законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Федеральный закон № 115-ФЗ), то есть актом финансового права, актами банковского права (Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»<sup>4</sup>), а также актами смешанной отраслевой принадлежности (Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>5</sup>).

Еще одной отличительной чертой финансового контроля в сфере ПОД/ФТ является его непрерывный характер, а также распространение на неограниченный круг лиц, вступающих в правоотношения по совершению платежей, а также обороту материальных ценностей с участием банков и иных организаций, на которые возложена обязанность по осуществлению контроля в соответствии с Федеральным законом № 115-ФЗ (ломбарды, организации федеральной почтовой связи, страховые организации и т.д.). То есть финансовый контроль в сфере ПОД/ФТ, во-первых, непрерывен и не ограничивается в зависимости от объема подконтрольных операций или «поведения подконтрольных субъектов» (интенсивность контроля) и, во-вторых, существует как неотъемлемая часть финансовой политики банка, применяемой ко всем без исключения субъектам (объем охвата контроля). При этом интенсивность контроля в сфере ПОД/ФТ во многом зависит от усмотрения агента финансового мониторинга (право последнего, в соответствии с п. 1.4 ст. 6 Федерального закона № 115-ФЗ не осуществлять контроль в отношении операции по списанию или первому зачислению денежных средств на банковские счета, сумма которой ниже 600 тыс. руб.), то есть в определенной степени зависит от субъективного фактора (усмотрения соответствующего работника и/или структурного подразделения банка). Вопрос о степени воздействия субъективного фактора на эффективность

мероприятий в сфере ПОД/ФТ неоднократно поднимался в научной правовой литературе. Так, например, профессор Г. Ф. Ручкина в работе «Проблемные кредитные организации в банковской сфере Российской Федерации (финансово-правовой аспект)» отметила следующее: «отсутствие четкости в определении понятия «сомнительные операции» приводит к отказу от проведения операций, например, по обналичиванию денежных средств на основании внутренних убеждений сотрудника кредитной организации»<sup>6</sup>. Действительно, ПОД/ФТ в силу ряда объективных причин (главным образом вследствие невозможности описания на законодательном уровне всего многообразия возможных вариантов совершения операций по отмыванию денег / финансированию терроризма) оперирует на понятийном уровне достаточно абстрактными определениями важнейших понятий, таких как, например, «сомнительная операция» или «риск-ориентированный подход», вследствие чего определяющим фактором принятия решений о блокировании или проведении той или иной операции является внутреннее усмотрение компетентного работника кредитной организации.

Иные же виды финансового контроля в большей степени формализованы и ориентированы на проверку объема материальной составляющей подконтрольной деятельности (количественный подход), тогда как контроль в сфере ПОД/ФТ основывается на необходимости качественного (выборочного) подхода к анализу информации о совершаемых операциях. И хотя риск-ориентированный подход для целей проведения финансово-контрольных мероприятий применяется и в иных видах финансового контроля (например, в налоговом контроле), наиболее явственно его применение проявляется именно в процессе реализации банковских мер в сфере ПОД/ФТ. Оценка рисков играет существенную роль в механизме ПОД/ФТ, позволяя «более эффективно распределять

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>6</sup> Ручкина Г. Ф. Проблемные кредитные организации в банковской сфере Российской Федерации (финансово-правовой аспект) // Банковское право. 2008. № 4. С. 20.

имеющиеся ресурсы и направлять усилия на предупредительные меры в областях высокого риска ПОД/ФТ»<sup>7</sup>.

Характерными особенностями ПОД/ФТ как вида финансового контроля, таким образом, являются:

1. *Комплексный характер ПОД/ФТ*, заключающийся в обеспечении в рамках мероприятий ПОД/ФТ решения задач, возложенных на различные контрольно-надзорные органы государства. Так как ПОД/ФТ имеет своей основной целью недопущение придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления, в процессе выявления субъектами финансового мониторинга денежной массы, имеющей сомнительное происхождение, осуществляется и анализ деятельности лица, владеющего денежными средствами, что может обеспечить, в свою очередь, установление фактов совершения тех или иных преступлений, как правило, связанных с оборотом ликвидного имущества. Так, с использованием информации, полученной от Росфинмониторинга, ФАС России в 2017 г. был раскрыт самый массовый картельный сговор в сфере государственных закупок «на общую сумму более 3,5 млрд рублей». «Участники крупного картеля были привлечены к административной ответственности на сумму более 600 млн рублей»<sup>8</sup>. Значительную роль играет ПОД/ФТ и в решении задач, возложенных на налоговые органы, в частности, в выявлении признаков уклонения от уплаты налогов в деятельности хозяйствующего субъекта.

2. *Широкий круг субъектов*, уполномоченных на осуществление функций в сфере ПОД/ФТ, их

«двухуровневая» структура. Среди субъектов первого (государственного) уровня следует выделить:

- Росфинмониторинг — государственный орган общей компетенции в сфере ПОД/ФТ;
- Банк России — особый публично-правовой институт, осуществляющий надзор за кредитными организациями и участниками финансового рынка;
- ФКУ «Пробирная палата России» — государственное учреждение, обеспечивающее реализацию функций ПОД/ФТ в сфере деятельности организаций, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями;
- Роскомнадзор — государственный орган, который осуществляет государственный контроль и надзор за исполнением требований ПОД/ФТ операторами связи, «имеющими право самостоятельно оказывать услуги подвижной радиотелефонной связи»<sup>9</sup>.

Субъектами второго (отраслевого) уровня, в свою очередь, являются:

- кредитные организации;
- участники финансового рынка (страховые организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг и т.п.);
- операторы по приему платежей;
- отдельные виды операторов связи;
- организации федеральной почтовой связи и т.п.

При этом кредитные организации являются «основными субъектами финансового мониторинга, на которые возложена обязанность по организации и осуществлению внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Информационное письмо Банка России от 27.12.2017 № ИН-014-12/64 «О вопросах применения риск-ориентированного подхода в сфере ПОД/ФТ» // Вестник Банка России. № 3. 2018.

<sup>8</sup> ФАС России и Росфинмониторинг подписали протокол к соглашению об информационном взаимодействии // Федеральная антимонопольная служба. URL: <https://fas.gov.ru/news/25638> (дата обращения: 01.09.2018).

<sup>9</sup> Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (утв. постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 № 228) // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

<sup>10</sup> Перспективы применения механизмов замораживания, ареста и конфискации преступных активов, механизмов управления конфискованными активами / В. И. Лафитский [и др.]. М. : ИЗиСП при Правительстве РФ, 2014. С. 440.

Поскольку национальная система ПОД/ФТ четко определяет порядок взаимодействия агентов финансового мониторинга и надзорных органов, а также их права и обязанности, необходимо сделать вывод о наличии двухуровневой системы финансового контроля в сфере ПОД/ФТ. Агенты финансового мониторинга осуществляют первичную проверку требований ПОД/ФТ их клиентами, а надзорные органы, в свою очередь, осуществляют контрольные мероприятия в отношении надлежащего выполнения возложенных на агентов финансового мониторинга задач, одновременно проверяя и структуру платежей (оборота денежных средств и иного имущества), произведенных при посредничестве агентов финансового мониторинга.

*3. Собственный инструментарий контрольно-надзорной деятельности в сфере ПОД/ФТ.* Особенностью реализации функций ПОД/ФТ агентами финансового мониторинга является наличие у последних возможности по применению мер и реализации мероприятий, как прямо предусмотренных законодательством Российской Федерации в сфере ПОД/ФТ, так и вытекающих из возможности установления мер гражданско-правовой ответственности в договоре (заградительная комиссия кредитных организаций).

С учетом изложенного основными направлениями ПОД/ФТ как вида финансового контроля являются:

- 1) недопущение эксплуатации финансовой системы Российской Федерации в целях «монетизации» выгоды, полученной от совершения преступлений, и введения подобных денежных средств в легальный оборот;
- 2) пресечение попыток использования финансовой системы Российской Федерации в целях финансирования преступной и/или террористической деятельности;
- 3) снижение репутационных рисков для Российской Федерации в свете ее участия в Группе разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег.

Таким образом, ПОД/ФТ представляет собой особый вид финансового контроля, осуществляемый уполномоченными государственными органами (организациями), а также агентами финансового мониторинга на постоянной ос-

нове посредством запрашивания и анализа информации, изучения динамики совершаемых транзакций, а также приостановления осуществления операций с денежными средствами в случае выявления признаков сомнительности таких операций.

Значимость ПОД/ФТ как в теоретико-правовом, так и в практическом аспектах напрямую зависит от степени влияния его мероприятий на обеспечение экономической безопасности Российской Федерации. Если, например, налоговый контроль затрагивает в большей степени внутригосударственные вопросы в части обеспечения полноты и достаточности формирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, то ПОД/ФТ оказывает существенное влияние на внешнеэкономические и внешнеполитические отношения России с другими государствами и союзами последних. С 70-х гг. прошлого века мировое сообщество вступило в эпоху «глобальной террористической экспансии», когда террористические идеи начали получать все большее распространение в умах социально безответственной части населения различных государств, а сами террористические группировки претерпели трансформацию, в результате чего мировой терроризм обеспечил себе не только отлаженную систему вербовки новых членов, но и устойчивый приток финансовых средств от вполне легальных источников (бизнес, пожертвования, казино и т.п.). Государство, которое не имеет правовых, организационных и технических возможностей обеспечить выявление и пресечение проведения «порочных транзакций» через кредитные институты, являющиеся составной частью собственной финансовой системы, стремительно теряет авторитет на международной арене, а организации, происходящие из указанного государства, вынуждены терпеть различного рода неудобства при совершении внешнеэкономических сделок. Таким образом, ПОД/ФТ является одновременно финансово-правовым институтом, составной частью борьбы государства с организованной преступностью, а также показателем степени участия государства в международных усилиях по борьбе с чумой XXI в. — международным терроризмом.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Загороднев Ю. А. Особенности финансовой ответственности кредитных организаций за нарушения в банковской деятельности // Известия Саратовского университета. — 2012. — № 4.
2. Прошунин М. М. К вопросу о месте финансового мониторинга в системе финансового права // Вестник Российского университета дружбы народов. — 2009. — № 3.
3. Ручкина Г. Ф. Проблемные кредитные организации в банковской сфере Российской Федерации (финансово-правовой аспект) // Банковское право. — 2008. — № 4.
4. Ручкина Г. Ф. Правовые и организационные проблемы банковской сферы экономики в кризисных условиях // Юридический мир. — 2010. — № 1.
5. Перспективы применения механизмов замораживания, ареста и конфискации преступных активов, механизмов управления конфискованными активами / В. И. Лафитский [и др.]. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ, 2014.
6. ФАС России и Росфинмониторинг подписали протокол к соглашению об информационном взаимодействии // Федеральная антимонопольная служба. URL: <https://fas.gov.ru/news/25638> (дата обращения: 01.09.2018).

Материал поступил в редакцию 1 сентября 2018 г.

## COUNTERACTION TO LEGALIZATION (LAUNDERING) OF PROCEEDS OF CRIME AND FINANCING OF TERRORISM AS A FORM OF FINANCIAL CONTROL

**YAKOVLEV Aleksey Borisovich**, Postgraduate Student of the Faculty of Law of the Financial University under the Government of the Russian Federation (Finance University), Department of Legal Regulation of Economic Activities, [pred@fa.ru](mailto:pred@fa.ru)  
125993, Russia, Moscow, Leningradskiy prosp., d. 49

**Abstract.** *The article is devoted to the study of theoretical and legal aspects of counteraction to legalization (laundering) of proceeds of crime and financing of terrorism (CLP/FT) as a type of financial control. The article analyzes the place of CLP/FT in the system of financial law, identifies the characteristic features that allow us to separate CLP/FT into an independent type of financial control, highlights the main directions of CLP/FT as a type of financial control. The author comes to the conclusion that CLP/FT is a special type of financial control that has such characteristic features as complex character, a wide range of authorized control and supervision subjects, its own tools of control and supervision activities.*

**Keywords:** *financial control, counteraction to legalization (laundering) of proceeds, financial monitoring, CLP/FT, Rosfinmonitoring, Bank of Russia, risk-oriented approach, banking control, financial and legal responsibility, dubious transactions.*

**REFERENCES (TRANSLITERATION)**

1. *Zagorodnev Yu. A.* Osobennosti finansovoj otvetstvennosti kreditnyh organizacij za narusheniya v bankovskoj deyatel'nosti // *Izvestiya Saratovskogo universiteta.* — 2012. — № 4.
2. *Proshunin M. M.* K voprosu o meste finansovogo monitoringa v sisteme finansovogo prava // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov.* — 2009. — № 3.
3. *Ruchkina G. F.* Problemnye kreditnye organizacii v bankovskoj sfere Rossijskoj Federacii (finansovo-pravovoj aspekt) // *Bankovskoe pravo.* — 2008. — № 4.
4. *Ruchkina G. F.* Pravovye i organizacionnye problemy bankovskoj sfery ekonomiki v krizisnyh usloviyah // *Yuridicheskij mir.* — 2010. — № 1.
5. *Perspektivy primeneniya mekhanizmov zamorazhivaniya, aresta i konfiskacii prestupnyh aktivov, mekhanizmov upravleniya konfiskovannymi aktivami / V. I. Lafitskij [i dr.].* — M. : IZiSP pri Pravitel'stve RF, 2014.
6. FAS Rossii i Rosfinmonitoring podpisali protokol k soglasheniyu ob informacionnom vzaimodejstvii // *Federal'naya antimonopol'naya sluzhba.* URL: <https://fas.gov.ru/news/25638> (data obrashcheniya: 01.09.2018).