
К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

М.М. Прошунин

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена определению места финансового мониторинга (противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма) в системе финансового права. В статье представлены органы государственной власти, ответственные за осуществление финансового мониторинга, основных мер по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Автор рассматривает финансовый мониторинг как вид государственного финансового контроля и как внутривластный контроль для уполномоченных организаций в сфере финансового мониторинга.

Ключевые слова: противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, противодействие финансированию терроризма, финансовое право, финансовый мониторинг, финансовый контроль.

Несмотря на то что финансовый мониторинг как правовое и экономическое явление в российском государстве возникли сравнительно недавно, определение его места в системе отраслей права представляется немаловажной задачей.

В настоящее время отсутствуют научные исследования, определяющие место финансового мониторинга в российской правовой системе, за исключением отдельных отсылок на нормы различных отраслей права. Так, В.И. Михайлов отмечает, что противодействие легализации доходов от незаконной деятельности осуществляется в финансовой, банковской, административной, уголовно-процессуальной и других сферах деятельности [7. С. 50], однако не определяет предметы регулирования соответствующих отраслей права.

На наш взгляд, отношения, возникающие в сфере финансового мониторинга, следует рассматривать, прежде всего, в рамках финансово-правового поля по нескольким причинам.

Во-первых, под определение финансового мониторинга попадают общественные отношения, одним из субъектов которых является уполномоченный орган государства либо иной субъект, выполняющий публичную функцию, наделенный в силу закона полномочиями давать указания другому субъекту.

В настоящий момент такими уполномоченными органами государства в сфере финансового мониторинга являются Росфинмониторинг и надзорные органы (Банк России, Федеральная служба по финансовым рынкам России, Государственная пробирная палата, Росстрахнадзор). К уполномоченным организациям, выполняющим делегированные публичные функции, следует отнести и

субъектов финансового мониторинга: кредитные организации, профессиональных участников рынка ценных бумаг, страховые и лизинговые организации и других. Иными словами, имеют место вертикально-властные отношения, относящиеся к предмету финансового права.

На возможность отнесения общественных отношений в сфере финансового мониторинга к предмету регулирования финансового права указывает и тот факт, что комплекс мер, осуществляемых субъектами финансового мониторинга (обязательный и факультативный финансовый мониторинг), являющихся сущностью финансового мониторинга, регулируется нормами финансового права. Как справедливо подчеркивает О.Н. Горбунова, «основными задачами Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу являются: сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации. Представляется, что для проведения подобного мониторинга большую роль играют нормы финансового права, которое регулирует финансовую деятельность государства, т.е. деятельность по аккумуляции, перераспределению и использованию фондов денежных средств» [3. С. 86].

Во-вторых, методом правового регулирования общественных отношений в сфере финансового мониторинга выступает императивный метод, устанавливающий вертикальные правоотношения между 1) Росфинмониторингом и надзорными органами, что имеет место, например, при установлении обязанности Банка России согласовывать правовые акты в сфере финансового мониторинга с Росфинмониторингом; 2) Росфинмониторингом и надзорными органами, с одной стороны, и субъектами финансового мониторинга, с другой стороны, например, при проведении проверок соблюдения субъектами финансового мониторинга законодательства о противодействии легализации преступных доходов и финансированию терроризма, и наконец; 3) субъектами финансового мониторинга и их клиентами при выполнении функций в сфере финансового мониторинга, например при требовании о предоставлении информации о проведенной операции или реализации права на приостановление исполнения операции.

В-третьих, объектом финансового мониторинга, как было сказано ранее, выступают, прежде всего, операции с денежными средствами. Несмотря на то что контролю подлежат также операции с иным имуществом, следует отметить, что именно деньги являются тем финансовым инструментом, который легче «отмыть», чем «угнанный автомобиль», «украденное произведение искусства», «ювелирные украшения», которые в отличие от денег обладают определенной индивидуальностью. Иными словами, объектом финансового мониторинга выступают финансовые отношения. В свою очередь, именно финансовые отношения являются объектом регулирования финансового права.

Подчеркнем, что при осуществлении ряда мер по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма общественные отношения не содержат в себе «денежной составляющей», например, при идентификации клиента и его выгодоприобретателя. Вместе с тем необходимо отметить, что дан-

ные отношения являются обязательным условием существования финансовых отношений, так как именно после проведения идентификации возможно открытие клиентом банковского счета и проведение финансовых операций.

В-четвертых, финансовый мониторинг, хотя и опосредованно, но связан с деятельностью государственных органов по аккумулярованию, распределению и использованию централизованных фондов денежных средств, которая, в свою очередь, является предметом финансового права.

Так, в ходе финансового мониторинга могут быть выявлены операции с денежными средствами или имуществом, полученными в результате незаконного использования централизованных фондов денежных средств государства или муниципального образования. На тесную взаимосвязь финансового мониторинга с финансовой деятельностью государства указывает, что, как следует из выступления на парламентских слушаниях Председателя Банка России С.М. Игнатьева, из-за преступной деятельности по отмыванию незаконных доходов «потери консолидированного бюджета (включая государственные внебюджетные фонды) составляют от 500 до 800 млрд. рублей в год» [1].

Отмывание преступных доходов ограничивает объем поступлений в централизованные денежные фонды, а значит, препятствует аккумулярованию денежных средств в бюджетах различных уровней бюджетной системы. Как следствие, отмывание преступных доходов оказывает негативное влияние на финансовую деятельность государства и общества в целом. Иными словами, отмывание преступных доходов и финансирование терроризма угрожает финансовой деятельности государства.

Кроме того, финансовый мониторинг, как и в случае с финансовой деятельностью государства, направлен на реализацию функций и задач государства и муниципальных образований, к которым следует отнести обеспечение экономической безопасности государства. Одной из составляющих экономической безопасности государства является недопущение преступных доходов в финансовую систему Российской Федерации и предотвращение использования данной системы для отмывания преступных доходов и финансирования терроризма.

Подтверждает тесную взаимосвязь финансового мониторинга с финансовой деятельностью государства О.Н. Горбунова, утверждающая, что «финансовая деятельность государства регулируется, кроме того, специальными законами, касающимися той или иной области этой деятельности. Именно к таким законам относится Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [3. С. 101].

И наконец, в качестве последнего довода необходимо отметить, что финансовые отношения являются динамической категорией. В этой связи должно развиваться и финансовое право путем расширения сферы отношений, являющихся предметом регулирования финансового права. Косвенным подтверждением тому являются также слова П.М. Годме, который утверждал, что наука финансового права выходит за пределы законодательства о финансах и юридического режима государственных финансов... Эта наука изучает также те последствия,

которые возникают для государственных финансов в результате действия публичной власти... [2. С. 43].

Как, например, отмечает И.В. Рукавишникова, «понятие и состав финансового права изменялись одновременно с правовыми и политическими режимами в обществе и государстве» [8. С. 9], а значит, в том числе в соответствии с целями и задачами, которые преследовало государство на определенном этапе развития. Бесспорным, на наш взгляд, является утверждение, что одной из современных задач развития демократического правового российского государства является борьба с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма.

Вместе с тем, несомненно, в отношении состава и структуры государственных органов в сфере надзора за соблюдением законодательства о финансовом мониторинге, их взаимодействия с Росфинмониторингом, прежде всего при привлечении субъектов финансового мониторинга к административной ответственности за нарушение законодательства о финансовом мониторинге, следует говорить о нормах административного права.

В части уголовного права и процесса возникающие после передачи Росфинмониторингом материалов в правоохранительные органы общественные отношения с участием правоохранительных органов регулируются нормами уголовного и уголовно-процессуального права, и, по определению, не могут рассматриваться как финансовый мониторинг. По той же причине нельзя отнести правоохранительные органы ни к одному из уровней уполномоченных органов власти и организаций в сфере финансового мониторинга.

Таким образом, наличие норм различных отраслей права позволяет говорить о формирующемся комплексном правовом регулировании вопросов противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

Вместе с тем представляется возможным говорить о приоритетном значении норм финансового права в регулировании общественных отношений, которые являются сущностью финансового мониторинга, а именно отношений по контролю (выявлению) операций, связанных с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма. Иными словами, контрольная сущность финансового мониторинга дает нам право говорить о финансовом мониторинге как о новом виде финансового контроля.

Рассматривает финансовый мониторинг как самостоятельный вид финансового контроля и Н.И. Химичева, связывая принятие мер по усилению государственного финансового контроля с принятием Закона о противодействии отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма [10. С. 146].

В целях обоснования данной точки зрения рассмотрим принципы и функции государственного финансового контроля в преломлении к финансовому мониторингу. На наш взгляд, в основе функционирования финансового контроля и финансового мониторинга лежат общие организационно-правовые принципы.

Как вид финансового контроля финансовый мониторинг основывается на ряде принципов, присущих контрольной деятельности. В частности, к принципам финансового мониторинга возможно отнести принципы, которые изложены

в Лимской декларации руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г.) [6. С. 576–586].

Как известно, реализация принципа независимости обеспечивается, прежде всего, финансовой самостоятельностью данного органа. В административной сфере независимость Росфинмониторинга обеспечивает его подотчетность высшему исполнительному органу государства — Правительству Российской Федерации.

Объективность подразумевает неукоснительное соблюдение представителями контрольных подразделений Росфинмониторинга и надзорных органов действующего российского законодательства в сфере финансового мониторинга, проведение ими оценки деятельности на основе фактов, а не оценочных суждений.

Компетентность предполагает высокий профессиональный уровень работы сотрудников Росфинмониторинга на основе строго установленных стандартов и норм права.

К указанным выше контрольно-правовым принципам также следует отнести принципы, носящие прикладной характер: результативность, четкость и логичность предъявляемых контролерами требований, неподкупность субъектов контроля, обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий, превентивность, презумпция невиновности подозреваемых в правонарушениях, согласованность действий контролирующих органов.

Осуществление финансовым мониторингом идентичных с финансовым контролем функций, на наш взгляд, также следует рассматривать в качестве дополнительного доказательства финансово-правовой, и, в частности, финансово-контрольной природы финансового мониторинга.

Подчеркнем, что в качестве функций контрольной деятельности принято выделять функцию корректировки, социальной превенции и правоохраны [12. С. 114]. Так, в рамках реализации функции социальной превенции система финансового мониторинга противодействует использованию финансовой системы в целях отмывания преступных доходов, тем самым лишая преступные элементы финансово-экономической базы для совершения новых преступлений. В данном аспекте система мер по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма носит превентивный характер. Наибольшее проявление данная функция находит при идентификации клиентов и их выгодоприобретателей.

В свою очередь, при осуществлении правоохранительной функции финансовый мониторинг находит отражение в выявлении операций, в которых используются денежные средства или иное имущество, полученные преступным путем. Здесь наибольшую роль играют такие меры противодействия, как обязательный и факультативный (дополнительный) финансовый мониторинг.

Функция корректировки связана, прежде всего, с надзорной и методической деятельностью Росфинмониторинга, Банка России и иных надзорных органов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма.

Если первая — надзорная — деятельность дает возможность выявить нарушения и недостатки в работе субъектов финансового мониторинга по противодействию отмыванию доходов и финансированию терроризма в целях их дальнейшего устранения, то вторая (методическая) деятельность дает возможность скорректировать действующую систему финансового мониторинга в соответствии с изменяющейся действительностью, в том числе появлением новых способов и методов отмывания преступных доходов.

И наконец, следует отметить, что государственным органом исполнительной власти, осуществляющим данные функции в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, выступает Росфинмониторинг, который, по определению, является органом государственного финансового контроля.

Находит данная точка зрения сторонников и в научных кругах. Так, С.В. Запольский относит Федеральную службу по финансовому мониторингу к органам финансового контроля [4. С. 12]. Поддерживает данную точку зрения и О.Н. Горбунова, которая также рассматривает Росфинмониторинг в качестве органа государственной власти, осуществляющего финансовый контроль [3. С. 85].

Справедливо утверждая, что «большое значение в сфере валютного контроля играет Федеральный закон от 07.08.2001 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», в соответствии с которым, а также согласно Указу Президента РФ от 01.11.01 в структуре Министерства финансов РФ был образован Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России)», Е.Ю. Грачева относит Росфинмониторинг к государственным органам, осуществляющим финансовый контроль [12. С. 48]. Причисляет Федеральную службу по финансовому мониторингу к органам государственного финансового контроля и ряд других финансистов-правоведов [11. С. 118].

Иными словами, в настоящее время в науке финансового права Федеральная служба по финансовому мониторингу рассматривается как неотъемлемая часть системы органов государственного финансового контроля, что, в свою очередь, также дает право рассматривать деятельность данной службы как деятельность по осуществлению государственного финансового контроля.

Вместе с тем, на наш взгляд, в рамках финансового контроля финансовый мониторинг может рассматриваться как государственный финансовый контроль, так и как негосударственный (внутрихозяйственный или внутрикорпоративный) контроль, осуществляемый непосредственно субъектом финансового мониторинга.

Этой позиции придерживается и законодатель, который рассматривает обязательный контроль как функцию Росфинмониторинга. Обязательный контроль нормативно определяется как совокупность принимаемых уполномоченным органом мер по контролю за операциями с денежными средствами или иным имуществом на основании информации, представляемой ему организациями, осуществляющими такие операции, а также по проверке этой информации в соответствии с законодательством Российской Федерации (государственный финансовый контроль).

Достаточно спорным является утверждение В.В. Коряковцева и К.В. Питулько о том, что сущностью обязательного контроля является информирование уполномоченного органа о подконтрольных операциях [5. С. 24]. На наш взгляд, сущность обязательного контроля заключается как раз в сборе, анализе, оценке информации, полученной от субъектов финансового мониторинга, и предоставлении информации об операциях, которые могут быть связаны с отмыванием преступных доходов или финансированием терроризма, в правоохранительные органы.

В свою очередь, субъекты финансового мониторинга, к которым относятся организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, осуществляют внутренний контроль, который выражается в выявлении операций, подлежащих обязательному контролю, и иных операций с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма (внутрихозяйственный финансовый контроль).

В рамках государственного финансового контроля Росфинмониторинг осуществляет постановку на учет организаций, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы, осуществляет сбор и анализ информации об операциях с денежными средствами и иным имуществом, направление данной информации в правоохранительные органы при наличии достаточных оснований полагать, что данные операции связаны с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма, а надзорные органы проводят проверку соблюдения субъектами финансового мониторинга законодательства в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В рамках внутрикорпоративного финансового контроля (внутрихозяйственного финансового мониторинга) субъекты финансового мониторинга осуществляют комплекс мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма и исключение вовлеченности данного субъекта финансового мониторинга в легализацию преступных доходов или финансирование терроризма.

Своеобразие финансового мониторинга, на наш взгляд, заключается в том, что, осуществляя внутренний финансовый контроль, субъект финансового мониторинга одновременно осуществляет и государственный финансовый контроль, иными словами, выполняет агентские функции по осуществлению государственного финансового контроля.

Как справедливо отмечает Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулин, «обязательный контроль, осуществляемый уполномоченным органом, служит необходимым дополнением к системе обязательных процедур внутреннего контроля, которые призваны выполнять финансовые организации по отношению к своим клиентам» [9. С. 3]. Именно субъекты финансового мониторинга выявляют операции, подлежащие обязательному контролю (обязательный финансовый мониторинг), и необычные операции (факультативный финансовый мониторинг).

К мерам, осуществляемым субъектом финансового мониторинга в рамках государственного финансового контроля, следует отнести:

- 1) идентификацию клиентов и их выгодоприобретателей;
- 2) оценку риска осуществления клиентом отмывания доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма;
- 3) мониторинг за операциями, подлежащими обязательному контролю;
- 4) мониторинг за необычными операциями;
- 5) направление сообщений в Росфинмониторинг;
- 6) осуществление мер по противодействию финансированию терроризма и экстремистской деятельности;
- 7) документальное фиксирование и хранение информации об операциях, подлежащих обязательному и факультативному мониторингу;
- 8) подготовку и обучение кадров;
- 9) предоставление информации по запросам Росфинмониторинга;
- 10) обеспечение конфиденциальности мер, принимаемых субъектом финансового мониторинга.

При проведении мероприятий в сфере финансового мониторинга также условно можно выделить предварительный, текущий и последующий финансовый мониторинг.

Так, предварительный финансовый мониторинг имеет место на стадии идентификации клиента и его выгодоприобретателей, когда субъект финансового мониторинга проводит сбор и проверку информации о клиенте на предмет возможной вовлеченности клиента в отмывание преступных доходов и финансирование терроризма.

Текущий финансовый мониторинг имеет место при выявлении операций, подлежащих обязательному контролю, и необычных операций, когда ответственные сотрудники субъекта финансового мониторинга сравнивают критерии и признаки указанных операций с операциями, проводимыми клиентами.

И наконец, последующий финансовый мониторинг можно определить как действия, направленные на перепроверку (дополнительную проверку) операций, проведенных клиентами, на предмет выявления нарушений, которые не были обнаружены на этапе текущего финансового мониторинга.

На основании изложенного выше, на наш взгляд, финансовый мониторинг следует рассматривать в рамках финансово-правового поля с отнесением его к институту финансового контроля. В свою очередь, финансовый мониторинг можно определить как вид государственного и внутрихозяйственного финансового контроля, осуществляемого Росфинмониторингом, надзорными органами и субъектами финансового мониторинга в целях недопущения преступных доходов в национальную экономику Российской Федерации и предотвращения использования субъектов финансового мониторинга для отмывания преступных доходов и финансирования терроризма.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Выступление Председателя Банка России С.М. Игнатьева на парламентских слушаниях на тему: «Соответствие нормативного регулирования и практики осуществления Банком России банковского надзора основным положениям федерального законодательства», проведенных Комитетом по кредитным организациям и финансовым рынкам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 20 февраля 2007 г. URL: <http://www.cbr.ru> (10 марта 2007 г.).
- [2] *Годме П.М.* Финансовое право. — М.: Прогресс, 1978.
- [3] *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М., 2003.
- [4] *Запольский С.В.* К вопросу о природе финансовых правоотношений: информационная составляющая // Финансовое право. — 2007. — № 8.
- [5] *Коряковцев В.В., Питулько К.В.* Комментарий к Федеральному закону «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». — СПб.: Питер, 2003.
- [6] Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сб. документов / сост. В.С. Овчинский. — М.: ИНФРА-М, 2004.
- [7] *Михайлов В.И.* Противодействие легализации доходов от преступной деятельности: Правовое регулирование, уголовная ответственность, оперативно-розыскные мероприятия и международное сотрудничество. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2002.
- [8] *Рукавишников И.В.* Метод финансового права: Монография. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004.
- [9] *Тосуян Г.А., Викулин А.Ю.* Постатейный комментарий к Федеральному закону «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». — М.: Дело, 2002.
- [10] Финансовое право: Учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2004.
- [11] Финансовое право: Учебник / под ред. С.В. Запольского. — М.: Российская академия правосудия; Эксмо, 2006.
- [12] Финансовый контроль: Учеб. пособие / Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко, Е.А. Рыжкова. — М.: Камерон, 2004.

**THE PLACE OF THE FINANCIAL MONITORING
IN THE FINANCIAL LAW****M.M. Proshunin**

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This article is devoted to the place of financial monitoring (anti money laundering regulations) in the system of the financial law. The article describes authorities, which are in charge of AML supervision, main AML procedures. The author considers the financial monitoring as a sort of the state financial control system as well as internal control system for legal entities, which are in charge of monitoring of suspicious transactions.

Key words: anti money laundering, combating terrorist financing, financial law, financial monitoring, financial control.