

---

---

## **ФИНАНСОВЫЕ ИНСТИТУТЫ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА**

**М.М. Прошунин**

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

Статья посвящена роли и функциям финансовых институтов в системе противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В настоящей статье рассматривается структура национальной системы ПОД/ФТ и определяется роль финансовых институтов в ПОД/ФТ. В статье также делается попытка классифицировать все финансовые институты в зависимости от их мотивов и вклада в ПОД/ФТ.

**Ключевые слова:** финансовый институт, противодействие легализации преступных доходов, финансирование терроризма, ПОД/ФТ, банковская система, финансовый контроль.

В настоящее время не вызывает сомнения, что финансовые институты играют определяющую роль в противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма («ПОД/ФТ»). Именно кредитные учреждения, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые, лизинговые, факторинговые компании выступают авангардом обороны легальной экономики от денежных средств, полученных преступным путем.

Определяющая роль финансовых институтов в системе ПОД/ФТ а priori вытекает из их непосредственной деятельности, которая осуществляется в рамках финансовых отношений: валютные операции, купля-продажа ценных бумаг, денежных суррогатов, заключение договоров страхования, передача оборудования в лизинг, доверительное управление денежными средствами, пенсионными накоплениями, финансирование под уступку прав требования и т.д. Как справедливо отмечает Питер Лилли, первый шаг к отмыванию денег на мировом уровне — открытие собственного счета в банке [5. С. 31].

Как отметил руководитель Федеральной службы по финансовому мониторингу Ю. Чиханчин, «с началом финансового кризиса активизировались вновь образованные коммерческие структуры. Повысились обороты по так называемым «спящим счетам». Многократно увеличилось число операций физических лиц по приобретению иностранной валюты. Существенно выросли объемы и количество операций в сфере оборота наличности. В частности, в начальный период кризиса субъекты финансового мониторинга зафиксировали значительный рост объемов вывода средств за рубеж» [2].

Финансовые институты выступают финансовыми посредниками, через которые осуществляется перераспределение денежных средств между всеми участниками хозяйственного оборота. В этой связи без участия финансовых институтов невозможно проведение значительного количества денежных операций, а значит и в большинстве случаев отмывание преступных доходов и финансирование терроризма. Как справедливо отмечает О.В. Нардина, банковский сектор продолжает оставаться одним из основных каналов для отмывания доходов и финансирования терроризма. Это связано с тем, что банки занимают особое место в структуре финансового посредничества, обеспечивая трансформацию значительной части сбережений в инвестиции, осуществляя расчетно-кассовое обслуживание, операции с ценными бумагами и иностранной валютой [3; 17].

Для определения их места в системе ПОД/ФТ следует дать определение самой системы ПОД/ФТ. На наш взгляд, система ПОД/ФТ может быть определена исходя из составляющих ее субъектов, которые, в свою очередь, составляют отдельные подсистемы национальной системы ПОД/ФТ.

Первую подсистему — собственно систему финансового мониторинга — составляют субъекты финансового мониторинга, на которые возложены функции по осуществлению организации и функционированию системы ПОД/ФТ как на национальном уровне, так и на уровне отдельных организаций.

Данная подсистема имеет трехуровневую структуру, в которой первый уровень представлен Росфинмониторингом, второй уровень — надзорными органами (Банком России, ФСФР России, Росстрахнадзор и т.д.), и наконец, третий уровень — непосредственно организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и иным имуществом, на которые законом возложены обязанности по осуществлению внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ.

В рамках Концепции национальной системы противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма первый и второй уровень отнесены к государственному финансовому мониторингу, а третий уровень — первичный финансовый мониторинг [1. С. 344–345]. На наш взгляд, названия несколько нелогичны, так как при наличии первоначального предмета должен быть и вторичный предмет. Подобные названия создают неоднозначность толкования данных названий.

На третьем уровне возможно выделить следующие виды субъектов финансового мониторинга: 1) финансовые институты; 2) нефинансовые институты и наконец, 3) физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, осуществляющих определенные виды деятельности: нотариусов, адвокатов и риэлторов. Представители всех трех уровней финансового мониторинга являются субъектами финансового мониторинга.

Вторую подсистему (обозначим ее как правоохранительную подсистему) составляют правоохранительные органы, к ведению которых относится предупреждение, выявление и пресечение отмывания преступных доходов и финансирования терроризма: МВД России, ФСБ России, Генеральная прокуратура Российской Федерации и другие.

На наш взгляд, данная система ПОД/ФТ с учетом национальных особенностей отдельного государства может быть применима и к национальным системам ПОД/ФТ других государств.

Взаимосвязь и взаимозависимость обеих подсистем обусловлены тем, что результаты анализа подозрительных операций и сделок, выявленных в рамках первой подсистемы — финансового мониторинга, составляют основу для возбуждения уголовных дел в отношении легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования терроризма и дальнейшего их расследования в рамках второй — правоохранительной — подсистемы.

Одним из наглядных примеров такого симбиоза может служить подразделение финансовой разведки Великобритании, которое является структурной частью правоохранительного органа Великобритании — Serious Organised Crimes Agency.

Правовой анализ деятельности подразделений финансовых разведок США, Великобритании, Италии, Испании, Турции и других стран показал, что при наличии обоснованных суждений о возможной причастности сделки или операции к отмыванию преступных доходов или финансированию терроризма сведения о них направляются в правоохранительные органы.

Подчеркнем, что между указанными выше подсистемами существует не односторонняя, а двусторонняя связь, в рамках которой правоохранительные органы вправе не только получать, но и запрашивать у субъектов финансового мониторинга информацию о тех или иных физических или юридических лицах, их операциях и сделках.

*Таким образом, система ПОД/ФТ может быть определена как система отношений в рамках подсистемы финансового мониторинга и правоохранительной подсистемы в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.*

Финансовые институты составляют третий уровень подсистемы финансового мониторинга в рамках национальной системы ПОД/ФТ. Однако в процессе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма финансовые институты находятся на первой стадии данного процесса: они идентифицируют участников финансовых операций и фиксируют информацию об операциях и сделках, которые могут быть связаны с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма и, как итог, направляют сведения о них в подразделение финансовой разведки.

Ни в финансово-правовой науке, ни в российском законодательстве не дается однозначного определения финансового института. Среди зарубежных источников отметим определение «финансового учреждения» Сети по борьбе с финансовыми преступлениями США (ФинСЕН США). Последнее определяет «иностранное финансовое учреждение» — иностранный банк, отделение или филиал уполномоченного финансового учреждения США, расположенные за пределами США; любое юридическое лицо, созданное по иностранному законодательству, занимающееся продажей или обменом валюты, переводом де-

нежных средств; любое юридическое лицо, созданное по иностранному законодательству, занимающееся операциями с ценными бумагами, посредничеством в срочных биржевых операциях; паевой инвестиционный фонд открытого типа [4].

По нашему мнению, финансовый институт (учреждение) может быть определен как юридическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность путем проведения сделок и операций с денежными средствами и иными финансовыми инструментами.

На наш взгляд, для целей финансового мониторинга представляется возможным выделить два основных вида финансовых институтов: 1) собственно финансовые институты (традиционные финансовые институты) и 2) опосредованные финансовые институты (нетрадиционные финансовые институты).

К традиционным финансовым институтам можно отнести кредитные организации: банки и небанковские кредитные организации, страховые организации, инвестиционные и пенсионные фонды, профессиональных участников рынка ценных бумаг. В зарубежных странах существуют разные виды и формы традиционных финансовых институтов, таких как сберегательные банки, кредитные союзы и многие другие.

На наш взгляд, все традиционные финансовые институты объединяют два признака: целью их основной деятельности является извлечение прибыли путем осуществления сделок и операций с денежными средствами и, как правило, указанная деятельность требует специального разрешения (лицензии), выдаваемой уполномоченным государственным органом (центральным банком (Federal Reserve Bank, Bank of Italy) или иным финансовым регулятором, например, Агентством по надзору в сфере оказания финансовых услуг (Financial Service Agency) в Великобритании.

К нетрадиционным финансовым институтам следует отнести организации, для которых операции с денежными средствами или запрещены, или являются дополнительным видом деятельности, в ряде случаев подобная деятельность не является лицензируемой. К таким финансовым институтам следует отнести валютные биржи, товарно-сырьевых брокеров, казино, организации, оказывающие телеграфные и почтовые услуги и услуги по обмену чеков на наличные деньги, факторинговые компании, лизинговые компании.

В настоящее время уровень правового регулирования традиционных финансовых институтов в сфере финансового мониторинга значительно выше уровня правового регулирования нетрадиционных финансовых институтов. Среди причин такого неравномерного развития правовой базы назовем изначальную заинтересованность государства в наиболее детальном урегулировании деятельности традиционных финансовых институтов. Именно они осуществляют значительную часть денежных операций, обеспечивая функционирование системы платежей. Кроме того, практически у всех традиционных финансовых институтов существуют надзорные органы, на которые и возлагаются функции по обеспечению имплементации законодательства в сфере ПОД/ФТ.

Вместе с тем нетрадиционные финансовые институты могут быть использованы в целях отмыывания преступных доходов или финансирования терроризма с применением тех же способов и методов, которые применяются к традиционным финансовым учреждениям, так как оба вида финансовых институтов осуществляют операции с денежными средствами и имуществом.

Осуществление финансовыми институтами мер по ПОД/ФТ органично входит в перечень делегированных государством финансовым учреждениям функций, к которым следует относить функции агентов валютного контроля, осуществляемые кредитными организациями (валютный контроль), направление сообщений об открытии и закрытии банковских счетов в налоговые органы (налоговый контроль).

Особенностью функции по осуществлению мер по финансовому мониторингу (финансовый мониторинг) является то, что в выполнении данной обязанности заинтересованы сами финансовые институты. Их заинтересованность выражается в том, что они не хотят быть связанными прямо или косвенно (в рамках пособничества) с деятельностью по отмыыванию преступных доходов и финансированию терроризма.

На наш взгляд, в отношении налогового и валютного контроля, осуществляемого финансовыми учреждениями, подобной заинтересованности четко не прослеживается. Иохим Кэцлер (Joachim Kaetzler) подчеркивает, что банки имеют изначальный интерес — не быть вовлеченными в противоправную деятельность своих клиентов, что заставляет их предпринимать необходимые меры предосторожности [7. Р. 50]. Как отмечает Крис Маттерс, банки не являются полицией, однако если банки будут помогать правоохранительным органам, в то же самое время они будут помогать сами себе [6. Р. 125].

В защиту нашего утверждения также приведем тот факт, что первые шаги финансовыми институтами по идентификации клиентов, анализу их операции были предприняты еще в середине 90-х годов прошлого века, когда крупные российские организации создали в своих контрольных подразделениях группы по мониторингу сомнительных операций клиентов. Для организации нефинансового сектора осуществление подобных функций было связано только с законодательными инициативами.

Таким образом, осуществляемые финансовыми институтами меры по ПОД/ФТ следует рассматривать, с одной стороны, как делегированные государством полномочия, а с другой, — как меры, предпринимаемые финансовыми институтами для обеспечения экономической безопасности самого финансового института. Наличие заинтересованности в осуществлении данных мер, как у государства, так и самих финансовых институтов, дает основание говорить о том, что меры, предпринимаемые финансовыми институтами по ПОД/ФТ, являются одним из немногочисленных примеров, когда частноправовой и публично-правовой интересы совпадают, когда финансовый институт идет сознательно на выполнение данных функций.

В рамках подсистемы финансового мониторинга финансовые институты взаимодействуют как с Росфинмониторингом и надзорными органами, так и непосредственно с правоохранительными органами, относящимися к правоохранительному блоку. Инициаторами взаимодействия могут быть как финансовые институты, так и органы государственной власти, относящиеся к правоохранительному блоку или блоку финансового мониторинга. В первом случае финансовые институты направляют сведения об операциях, подлежащих обязательному и дополнительному финансовому мониторингу, а во втором, — непосредственно органы государственной власти (органы финансового контроля и правоохранительные органы) запрашивают необходимую информацию.

Отдельное место среди финансовых институтов занимают кредитные организации. Особенностью их деятельности как субъектов финансового мониторинга является то, что кредитные организации фактически осуществляют контроль и за другими финансовыми институтами, которые как юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны открывать расчетные счета в кредитных организациях для проведения безналичных расчетов. Тем самым кредитные организации, проводя операции своих клиентов — субъектов финансового мониторинга, параллельно осуществляют мониторинг их операций и сделок на предмет возможной их вовлеченности в легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма.

На наш взгляд, в рамках осуществления финансового мониторинга все финансовые институты можно классифицировать на четыре основные группы: 1) финансовые институты, активно участвующие в ПОД/ФТ; 2) финансовые институты, осуществляющие функции в ПОД/ФТ в рамках формальных требований законодательства о ПОД/ФТ; 3) финансовые институты, частично осуществляющие функции по ПОД/ФТ; 4) финансовые институты, не осуществляющие функции по ПОД/ФТ.

К финансовым институтам, активно участвующим в ПОД/ФТ, следует относить, как правило, кредитные учреждения, которые осуществляют весь спектр мер по ПОД/ФТ в целях противодействия теневой экономике, обеспечения национальной экономической безопасности.

В отличие от них формальное соблюдение законодательства о финансовом мониторинге свойственно финансовым институтам, которые осуществляют данную деятельность исключительно в целях наложения мер юридической ответственности на финансовый институт и их сотрудников.

Финансовые институты, частично и полностью не осуществляющие функции по ПОД/ФТ, объединяет то, что в их деятельности существуют основания для наложения мер юридической ответственности, в том числе отзыва соответствующих лицензий. Основным различием выступает то, что при отказе от соблюдения законодательства в сфере ПОД/ФТ кредитная организация, как правило, напрямую связана с организованной преступностью и принимает риски, связанные с ее возможной ликвидацией в ближайшее время. Причины частичного несоблюдения законодательства по ПОД/ФТ могут быть не связаны с

«преступной деятельностью», а объясняются отсутствием достаточных материальных и технических ресурсов, неправильным толкованием тех или иных положений действующего законодательства по ПОД/ФТ. Как показывает проведенный сравнительно-правовой анализ, основное количество финансовых институтов следует отнести ко второй группе — финансовых институтов, формально соблюдающих законодательство. Данное утверждение действует как в отношении российских, так и зарубежных институтов.

В настоящее время основной тенденцией изменения количественного состава всех групп, на наш взгляд, является увеличение количества представителей первой и второй групп. Количество «непротиводействующих» финансовых институтов за прошедшие 7 лет резко сокращается по нескольким причинам: 1) усиление финансового надзора за деятельностью финансовых институтов со стороны Росфинмониторинга и надзорных органов; 2) ужесточение мер воздействия со стороны Росфинмониторинга и надзорных органов за каждое последующее нарушение, 3) принудительная ликвидация «непротиводействующих» институтов.

Таким образом, в настоящий момент финансовые институты являются неотъемлемой частью подсистемы финансового мониторинга, которая, в свою очередь, является существенной частью национальной системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Финансовые институты осуществляют взаимодействие как с субъектами подсистемы финансового мониторинга, так и с правоохранительной подсистемой. Спецификой деятельности кредитных организаций как одного из видов финансовых институтов является то, что банки осуществляют финансовый мониторинг за деятельностью остальных финансовых институтов, имеющих банковские счета. Все финансовые институты в рамках осуществления финансового мониторинга можно разделить на финансовые институты, активно участвующие в ПОД/ФТ; финансовые институты, осуществляющие функции в ПОД/ФТ в рамках формальных требований законодательства о ПОД/ФТ; финансовые институты, частично осуществляющие функции по ПОД/ФТ; финансовые институты, не осуществляющие функции по ПОД/ФТ.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Зубков В.А. Осипов С.К.* Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. — М., 2007.
- [2] Материалы расширенного совещания Коллегии Росфинмониторинга от 11 февраля 2009 г. URL: [http://www.fedsfm.ru/news\\_11022009\\_385.html](http://www.fedsfm.ru/news_11022009_385.html) (Информация от 18 февраля 2009 г.)
- [3] *Нардина О.В.* Проблемы становления системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в РФ // *Банковское право.* — 2008. — № 1.
- [4] Письмо Банка России от 7 июня 2006 г. № 81-Т «О нормативном акте сети по борьбе с финансовыми преступлениями США (ФИНСЕН США), устанавливающим требования

к открытию и ведению финансовыми институтами США корреспондентских счетов, счетов иностранных граждан и счетов влиятельных политических лиц // ВБР. — 2006. — № 34.

- [5] *Путер Лилли*. Грязные сделки. Тайная правда о мировой практике отмыwania денег, международной преступности и терроризме. — Ростов н/Д, 2005.
- [6] *Mathers Chris*. Crime School: Money laundering. — Firefly Books (U.S.) Inc. 2004.
- [7] Suspicion of Money Laundering. In the Crossfire of International Due Diligence Obligations. By professional — for professionals. — Vienna-Graz, 2006.

## **THE FINANCIAL INSTITUTIONS AS AN ESSENTIAL PART OF THE NATIONAL SYSTEM OF ANTI MONEY LAUNDERING AND COMBATING TERRORIST FINANCING**

**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 role and functions of the financial institutions in AML/CTF area. The article describes the structure of the national system of AML/CTF and determines the place of the financial institutions in the Russian AML/CTF system. The author also tries to sort all financial institutions depending on their motives and inputs in the financial monitoring.

**Key words:** financial institution, money laundering, terrorist financing, AML/CTF, banking system, financial control.