

РОССИЙСКАЯ
АКАДЕМИЯ
ПРАВОСУДИЯ

М. М. Прошунин

**ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
ФИНАНСОВОГО
МОНИТОРИНГА
(РОССИЙСКИЙ
И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)**

Монография

Москва 2010

УДК 347
ББК 67.402.02
П 84

Автор

Прошунин М. М., канд. юрид. наук, доцент кафедры
административного и финансового права РУДН

Рецензенты:

Крохина Ю. А., д-р юрид. наук, профессор

Верстова М. Е., д-р юрид. наук, профессор

Прошунин М. М.

П 84 Правовое регулирование финансового мониторинга (российский и зарубежный опыт). — М.: Российская академия правосудия, 2010.

ISBN 978-5-93916-220-3

В монографии исследуются теоретические вопросы правового регулирования противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в России и зарубежных странах. Автором разработан специальный категориальный аппарат, дана правовая характеристика основным мерам финансового мониторинга, применяемым в различных юрисдикциях, а также предложены пути совершенствования правового регулирования противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

ISBN 978-5-93916-220-3

© Прошунин М. М., 2010

© Российская академия правосудия, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Глава 1. Финансовый мониторинг: правовая сущность	
1.1. Отмывание преступных доходов и финансирование терроризма: правовая составляющая	9
1.2. Финансовый мониторинг: понятие и значение	28
Глава 2. Субъекты финансового мониторинга	
2.1. Подразделения финансовой разведки: цели, структура, функции	58
2.2. Механизм взаимодействия Росфинмониторинга и надзорных органов в сфере ПОД/ФТ с финансовыми институтами	79
2.3. Финансовые институты в национальной системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма	99
2.4. Информационные потоки в финансовом мониторинге	119
Глава 3. Система финансового мониторинга в финансовых институтах: вопросы структуры	
3.1. Организационно-правовые принципы построения системы финансового мониторинга в финансовых институтах. Рисковый подход	140
3.2. Правила и иные внутренние документы финансовых институтов по финансовому мониторингу	156
3.3. Ответственный сотрудник по ПОД/ФТ: квалификационные требования, функции и ответственность ..	166
Глава 4. Финансовый мониторинг в финансовых институтах: меры, порядок их реализации	
4.1. Идентификация клиентов, выгодоприобретателей и конечных бенефициаров	179
4.2. Мониторинг операций и сделок: организационно-правовые вопросы	194

4.3. Обучение как неотъемлемая мера финансового мониторинга	210
4.4. Финансовый мониторинг и депозитно-расчетные банковские операции	224
Глава 5. Противодействие финансированию терроризма и коррупции как направления финансового мониторинга	
5.1. Противодействие финансированию терроризма: организационные вопросы реализации в рамках финансовых институтов.	238
5.2. Финансовый мониторинг как новая финансовая мера борьбы с коррупцией: правовые взаимосвязи.	255
Глава 6. Финансовый мониторинг: зарубежный правовой опыт	
6.1. Системы финансового мониторинга в зарубежных странах: организационно-правовые классификации	270
6.2. Стандарты международного финансового сообщества в сфере ПОД/ФТ: вопросы правовой имплементации в правовую систему России.	290
Заключение.	307
Библиография	312

Список сокращений

- ВАС РФ** — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации
ВБР — Вестник Банка России
КС РФ — Конституционный Суд Российской Федерации
ПОД/ФТ — противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма
ПФР — подразделение финансовой разведки
РФ — Российская Федерация
РГ — Российская газета
СЗ — Собрание законодательства

ВВЕДЕНИЕ

Финансовые отношения не перестают играть определяющую роль в экономических отношениях на межличностном, корпоративном, государственном и межгосударственном уровнях. Посредством реализации финансовых отношений (оказания финансовых услуг) удовлетворяются различные социально-экономические потребности населения, обеспечивается общественное производство и гарантируется экономическая безопасность страны.

Вместе с тем финансовые отношения существуют в сфере не только легальной, но и теневой экономики, цели функционирования которой прямо противоположны ранее заявленным для легальной экономики. Финансовые продукты и услуги там используются в качестве одного из основных каналов для отмывания преступных доходов и финансирования терроризма. Объем денежных средств, отмываемых во всем мире, по оценке экспертов Международного валютного фонда, составляет 2–5 процентов от мирового валового национального продукта.¹

Один из экономических законов гласит, что предложение всегда детерминировано спросом. На финансовых рынках существует постоянная потребность криминальных структур в использовании финансовых организаций и институтов для отмывания преступных

¹ *Tanzi Vito*. Money Laundering and the International Finance System // IMF Working Paper No 96/55 (May 1996). P. 3–4.

доходов и финансирования терроризма. Финансовые институты используются криминальными структурами, с одной стороны, как средство инфильтрации преступных доходов в легальные предприятия с целью приобретения над ними управленческого контроля, а с другой — каждый новый шаг вверх по социальной лестнице криминального мира требует соответствующего отдаления от «диких» методов нелегальной деятельности и приобретения соответствующей респектабельности. Услуги по отмыванию преступных доходов исходят от тех финансовых организаций, которые неспособны на равных конкурировать с остальными экономическими субъектами и как результат вынуждены осуществлять полулегальные операции для получения прибыли (дохода).

Доверие к финансовым институтам, которое, в свою очередь, обуславливает их финансовую надежность и стабильность, напрямую связано с уровнем осуществления финансовыми институтами мер по финансовому мониторингу. Факты нарушения действующего законодательства в области финансового мониторинга, неадекватные меры по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, привлечение к административной и гражданско-правовой ответственности, — все это выступает решающими факторами при принятии решения клиентами об установлении деловых отношений с финансовыми институтами и как следствие влияет на стабильность финансовой системы государства.

Не теряет своей актуальности данная тема исследования и в период мирового экономического кризиса, когда объемы преступной деятельности и как следствие проникновение преступных доходов в финансовые институты существенно возрастают, так как все большая часть денежных средств перетекает в по-прежнему доходный сектор экономики — теневой (криминальный) сектор. Одновременно традиционные финансово-экономические отношения претерпевают существенное ухудшение и снижение на фоне кризиса, снижается уровень ликвидности. В период острой нехватки ликвидности финансовые институты сталкиваются с проблемой привлечения де-

нежных средств, часть которых может быть получена преступным путем. Так, по заявлению главы Управления ООН по борьбе с наркотиками и организованным криминалом (UNODC), ряд банков, оказавшихся в конце 2008 г. перед перспективой банкротства, был спасен с помощью денег, вырученных от торговли наркотиками¹.

Таким образом, острота проблемы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма не только не снижается, а наоборот, в сложный финансово-экономический период как в мире, так и в отдельном государстве многократно возрастает.

Одним из дискуссионных вопросов в науке финансового права в настоящее время является вопрос предмета финансового права, расширения его границ, в том числе за счет общественных отношений, ставших ответом на вызовы XXI в., к которым, без сомнения, относятся вопросы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

В науке финансового права до сих пор не проводилось комплексных исследований вопросов правового регулирования деятельности финансовых институтов в системе финансового мониторинга в Российской Федерации и зарубежных странах. Как справедливо подчеркивает Э. Д. Соколова, в литературе отмечалось, что мировой опыт в области противодействия легализации «преступных» доходов насчитывает более десятка лет, поэтому изучение указанного опыта необходимо для теории и практической деятельности в данной сфере общественной жизни России².

Поскольку финансовые институты (кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые, лизинговые, факторинговые компании и др.) составляют институциональную основу системы финансового мониторинга, основным

¹ Поморцев. А. Наркомафия спасает банки // РБК daily. 2009. 27 янв.

² Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства муниципальных образований: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 289–290.

направлением исследования стал анализ категорий «финансовый мониторинг», «система финансового мониторинга», «легализация преступных доходов», «финансирование терроризма», «финансовый институт», «система мер по противодействию преступных доходов и финансированию терроризма».

Исходя из наличия основополагающих элементов системы финансового мониторинга, в работе проведен сравнительно-правовой анализ существующих систем, выделены общие и особенные элементы и признаки функционирования национальных систем финансового мониторинга. Сравнительно-правовое исследование данных проблем имеет как фундаментальное теоретическое значение для науки финансового права, так и прикладное значение для совершенствования национальных и международного законодательств в сфере финансового мониторинга. Представляется, что правовое регулирование деятельности финансовых институтов в системе финансового мониторинга должно основываться на результатах сравнительно-правового анализа и комплексного исследования вопросов противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, как в России, так и в зарубежных странах.