

Иванов Э.А., к.ю.н., старший научный сотрудник Института государства и права РАН.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕГ В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА В РОССИИ

Eduard A. Ivanov

The development of systems of counteraction of legalization (money-laundering) of the incomes received in the criminal way for countering the financing of terrorism in Russia.

Following the events of 11 September 2001 in the United States, FATF expanded its mandate to include the combating of terrorism financing. Since June 2002, the FATF has begun developing a process to identify weaknesses in the world-wide efforts to combat terrorist financing. In June 2003 the Russian Federation was admitted as a full Member of FATF.

The Federal Law No. 115-FZ “On Combating Legalization (Laundering) of Criminally Gained Income” was amended in October 2002 to include terrorist financing.

The purposes of this study are: 1) to analyse the legal base of use of the mechanism of counteraction to money-laundering for countering the financing of terrorism; 2) to make the recommendations for the comparative analysis of the information which comes in the authorized body (FMC of Russia) with databases of the law-enforcement and supervising bodies and to search the facts of terrorism financing; 3) to make the recommendations for practical realization of the law by development of the internal control services.

This Study is based on international and Russian law, experience of the FMC of Russia and russian financial institutions in countering the financing of terrorism.

1. Система противодействия «отмыванию» денег в Российской Федерации.

Система международно-правовых норм в сфере борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, представляет собой основанное на общих принципах международного права и специальных принципах логическое построение взаимосвязанных элементов.

В основе системы лежат общие принципы международного права: принцип суверенного равенства, принцип сотрудничества, принцип добросовестного исполнения международных обязательств.

Сложился ряд специальных принципов, которые, на наш взгляд, являются системообразующими. К ним относятся: принцип установления в национальном законодательстве в соответствии с нормами международного права уголовной ответственности за легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем; принцип сотрудничества уполномоченных государственных органов и финансовых учреждений, принцип ограничения банковской тайны в интересах борьбы с легализацией преступных доходов, принцип недопустимости немотивированного отказа в правовой помощи по делам об «отмывании» денег, являющийся проявлением общего принципа сотрудничества. Данные принципы четко прослеживаются в международно-правовых актах, регулирующих сотрудничество в борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем.

Система международно-правовых норм в сфере борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, состоит из следующих основных элементов: нормы, направленные на сближение национального законодательства, устанавливающего уголовную ответственность за «отмывание» денег; нормы, регулирующие обмен информацией и сотрудничество в сфере оперативно-розыскной деятельности; нормы, регулирующие оказание правовой помощи при проведении расследований и судебных разбирательств; нормы, регулирующие создание и сотрудничество подразделений финансовой разведки; нормы, определяющие роль и обязанности в сфере борьбы с «отмыванием» денег финансовых институтов; нормы, направленные на сближение национальных превентивных мер, осложняющих возможное «отмывание» денег.

На наш взгляд, национальная система правового регулирования противодействия отмыванию денег основывается, как правило, на следующих нормах: установление уголовной ответственности за легализацию (отмывание) преступных доходов; нормы, регулирующие обеспечение правоохранительных органов информацией о действиях и лицах, связанных с отмыванием денег, получаемой от организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом в соответствии со специальным законом, а также в рамках оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов; нормы, регулирующие деятельность финансовых учреждений по противодействию «отмыванию» денег и надзор за их деятельностью в

данной сфере; нормы, регулирующие деятельность подразделения финансовой разведки; конфискацию преступных доходов (специальную конфискацию); введение специальных превентивных мер, осложняющих «отмывание» денег; положения национального законодательства, регулирующие вопросы участия в международном сотрудничестве в борьбе с отмыванием денег.

Данной структуре соответствует система противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, сложившаяся в Российской Федерации.

Российское законодательство и правоприменительная практика в сфере борьбы с «отмыванием» денег подробно рассматривались автором настоящей работы в предыдущих исследованиях, поэтому представляется возможным перейти непосредственно к рассмотрению возможностей использования системы противодействия «отмыванию» денег в целях противодействия финансированию терроризма.

2. Использование системы противодействия «отмыванию» денег в целях противодействия финансированию терроризма.

2.1. Правовая основа.

В Резолюции 52/210 от 17 декабря 1996 года Генеральная Ассамблея ООН призвала все государства предпринять шаги, направленные на то, чтобы воспрепятствовать и противодействовать посредством соответствующих внутренних мер финансированию террористов и террористических организаций, независимо от того, осуществляется такое финансирование прямо или косвенно через организации, которые также преследуют или утверждают, что преследуют, благотворительные, общественные или культурные цели, или также вовлечены в запрещенные виды деятельности, такие, как незаконные поставки оружия, незаконный оборот наркотиков и вымогательство, включая использование лиц в целях финансирования террористической деятельности, и, в частности, где это уместно, рассмотреть вопрос о принятии мер регулирования, для того чтобы воспрепятствовать и противодействовать движению средств, в отношении которых есть подозрения, что они предназначены для террористических целей, ни в коей мере не ущемляя при этом свободу движения законного капитала, и активизировать обмен информацией о международном движении таких средств.

Резолюцией 53/108 от 8 декабря 1998 года Генеральная Ассамблея ООН поручила Специальному комитету, учрежденному Резолюцией 52/210, разработать проект Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма.

Конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года заложила международно-правовую основу использования системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в целях противодействия финансированию терроризма.

Статья 2 Конвенции устанавливает, что лицо совершает преступление, связанное с финансированием терроризма, если оно любыми методами, прямо или косвенно, незаконно и умышленно предоставляет средства или осуществляет их сбор с намерением, чтобы они использовались, или при осознании того, что они будут использованы полностью или частично, для совершения какого-либо деяния, представляющего собой преступление согласно сфере применения одного из следующих договоров: Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, совершенной в Гааге 16 декабря 1970 года, Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, совершенной в Монреале 23 сентября 1971 года, Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1973 года, Международной конвенции о борьбе с захватом заложников, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 года, Конвенции о физической защите ядерного материала, принятой в Вене 3 марта 1980 года, Протоколу о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющему Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, совершенному в Монреале 24 февраля 1988 года, Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, совершенной в Риме 10 марта 1988 года, Протоколу о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, совершенному в Риме 10 марта 1988 года, Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 15 декабря 1997 года. Кроме того, преступлением признается предоставление или сбор средств для совершения любого другого деяния, направленного на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в

ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения.

Конвенция предусматривает, что государства – участники принимают меры, обязывающие финансовые учреждения и другие организации, участвующие в совершении финансовых операций, принимать самые эффективные из имеющихся в их распоряжении мер для идентификации их постоянных или случайных клиентов, а также клиентов, в пользу которых открыты счета, и обращать особое внимание на необычные или подозрительные операции и сообщать об операциях, предположительно связанных с преступной деятельностью.

Для этого, в соответствии с п.п. b) п.1 ст.18 конвенции, государства-участники изучают возможность:

- i) принятия правил, запрещающих открытие счетов, владельцы или бенефициары которых не идентифицированы или не могут быть идентифицированы, и мер для обеспечения проверки такими учреждениями личности настоящих участников таких операций;
- ii) в отношении идентификации юридических лиц – предъявления к финансовым учреждениям требования, когда это необходимо, принимать меры по проверке юридического статуса и структуры клиента посредством получения – от государственного регистрационного органа, клиента или их обоих – доказательства оформления клиента как юридического лица, включая данные о наименовании клиента, его юридической форме, адресе, руководителях и положениях, регулирующих полномочия по принятию обязательств от имени этого юридического лица;
- iii) принятия правил, налагающих на финансовые учреждения обязательство оперативно сообщать компетентным властям обо всех сложных, необычайно крупных операциях и о необычной динамике операций, не имеющих явной экономической или очевидно законной причины, не опасаясь при этом уголовной или гражданской ответственности за нарушение любых ограничений на разглашение информации, если они добросовестно сообщают о своих подозрениях;

- iv) предъявления к финансовым учреждениям требования хранить в течение как минимум пяти лет все необходимые документы по операциям, как внутренним, так и международным.

Таким образом, в целях борьбы с финансированием терроризма конвенция предусматривает стандартный для системы противодействия «отмыванию» денег круг обязанностей финансовых институтов: обязанности идентификации клиентов, хранения документов, установления истины, создания системы внутреннего контроля, сообщения о подозрительных операциях. В конвенции прямо не говорится об обязанности подготовки персонала, однако она прямо вытекает из необходимости исполнения остальных обязанностей.

Кроме того, предусматривается возможность принятия государствами мер по наблюдению за работой всех агентств, осуществляющих денежные переводы, включая, например, их лицензирование, а также реально осуществимых мер по выявлению или отслеживанию физического перемещения наличных средств и оборотных документов на предъявителя через границу при строгом соблюдении гарантий надлежащего использования информации и без ограничения в какой бы то ни было форме свободы движения капитала.

Необходимость борьбы с финансированием терроризма нашла отражение в документах Организации Объединенных Наций, принятых сразу после террористических актов в США 11 сентября 2001 года. Совет Безопасности ООН в Резолюции 1368 (2001) от 12 сентября 2001 г. призвал государства предпринять совместные усилия для того, чтобы предать правосудию исполнителей, организаторов и спонсоров террористических актов. Аналогичный призыв содержался и в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/56/L1 от 18 сентября 2001 года.

В Резолюции Совета Безопасности ООН 1373 (2001) от 28 сентября 2001 г. о борьбе с международным терроризмом, принятой на основании главы VII Устава ООН, предусмотрен широкий круг мер на национальном, региональном и универсальном уровнях, включающий, в том числе:

- запрет на финансирование террористических действий, предотвращение и пресечение финансирования террористических актов;
- объявление преступной любой деятельности, связанной со сбором средств на территории любого государства с целью поддержки терроризма;
- обмен информацией и сотрудничество между всеми государствами по вопросам координации борьбы с терроризмом;

- безотлагательное блокирование средств и других финансовых активов или экономических ресурсов лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты, или участвуют в совершении террористических актов, или содействуют их совершению; организаций, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем таких лиц, а также и лиц, и организаций, действующих от имени или по указанию таких лиц и организаций, включая средства, полученные или приобретенные с помощью собственности, прямо или косвенно находящейся во владении или под контролем таких лиц и связанных с ними лиц и организаций;
- скорейшее присоединение всех государств к действующим международным конвенциям и протоколам ООН по борьбе с терроризмом, в том числе к Конвенции о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. и их полное осуществление¹.

Как справедливо отметил Е.Г. Моисеев, положения резолюции Совета Безопасности ООН 1373 носят обязательный характер для всех государств-членов ООН. Этот феномен еще не оценен должным образом наукой международного права, однако он заслуживает одобрения². Контроль за выполнением Резолюции 1373 осуществляет созданный Советом Безопасности ООН Контртеррористический комитет³. Необходимо отметить, что Контртеррористический комитет принимает активное участие в работе ФАТФ в качестве наблюдателя.

В Резолюции 56/88 от 12 декабря 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН вновь призвала государства воздерживаться от финансирования, поощрения, обучения или оказания какой-либо иной поддержки террористической деятельности, а также стать участниками Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма.

Резолюцией Совета Безопасности ООН 1456 (2003) от 20 января 2003 г. была принята Декларация по вопросу о борьбе с терроризмом. В преамбуле к Декларации отмечена необходимость усиления борьбы с финансированием терроризма, а также предотвращения использования террористами иной преступной деятельности, в том числе «отмывания» денег. В Декларации государства призываются привлечь к судебной ответственности лиц, финансирующих акты терроризма.

¹ Резолюция 1373 СБ ООН о борьбе с международным терроризмом // Дипломатический вестник. 2001. № 10. С.88.

² Моисеев Е.Г. Страны СНГ в борьбе с международным терроризмом. // Российский ежегодник международного права. С-Пб.: Социально коммерческая фирма «Россия-Нева», 2002. С.266.

³ Хлестов О.Н. Международно-правовые аспекты борьбы с терроризмом. // Там же. С. 308.

Большое внимание проблеме борьбы с финансированием терроризма было уделено в работе ФАТФ. Реагируя на террористические акты в США ФАТФ приняла Восемь специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма от 31 октября 2001 года, дополняющие Сорок рекомендаций ФАТФ, направленных на борьбу с «отмыванием» денег. ФАТФ рекомендовала государствам принять меры по внедрению положений Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., а также резолюций Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН, направленных на борьбу с финансированием терроризма.

В соответствии с рекомендацией 2 каждая страна должна установить уголовную ответственность за финансирование терроризма, совершение террористических актов и участие в создании и деятельности террористических организаций, а также рассматривать эти деяния в качестве первичных преступлений для уголовного преследования за «отмывание» денег.

Предусматривалось распространение обязанностей финансовых учреждений в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, на сферу противодействия финансированию терроризма для решения задачи выявления финансовых операций, связанных с финансированием терроризма и деятельностью террористических организаций. Странам было рекомендовано также уделять повышенное внимание деятельности некоммерческих организаций, которые достаточно часто используются как прикрытие для сбора и перемещения денежных средств, направляемых на финансирование терроризма.

Нашла отражение необходимость развития международного сотрудничества по обмену информацией и оказанию взаимной правовой помощи в уголовном и гражданском судопроизводстве, административных расследованиях и процедурах, относящихся к терроризму, террористическим актам и террористическим организациям.

В 2002-2003 г. ФАТФ были подготовлены руководства по применению трех рекомендаций.

Проблема противодействия финансированию терроризма подробно обсуждалась на встрече экспертов ФАТФ 19-20 ноября 2002 года в Риме, Италия. В работе наряду с экспертами государств-членов и наблюдателей ФАТФ приняли участие и представители Группы Эгмонт, Международного валютного фонда, Международного банка реконструкции и развития, Международной организации комиссий по ценным бумагам, Интерпола и региональных организаций, действующих в сфере борьбы с

«отмыванием» денег: Азиатско-Тихоокеанской группы по борьбе с «отмыванием» денег, Специальной группы по финансовым мероприятиям стран Карибского бассейна, Восточно- и Южно-Африканской группы по борьбе с «отмыванием» денег. Основная часть Отчета ФАТФ о типологиях «отмывания» денег в 2002-2003 годах посвящена анализу схем финансирования терроризма и возможностям их выявления.

На сессии ФАТФ в июне 2003 г. в Берлине была принята новая редакция Сорока рекомендаций. Как отмечается во введении к принятому документу, пересмотренные Сорок рекомендаций применяются не только к «отмыванию» денег, но также и к финансированию терроризма, и вместе с Восемью специальными рекомендациями по борьбе с финансированием терроризма создают расширенную, всеобъемлющую и согласованную структуру мер по борьбе с «отмыванием» денег и финансированием терроризма.

Региональные организации, созданные по типу ФАТФ, также расширили свой мандат на вопросы противодействия финансированию терроризма.

В соответствии с принятыми обязательствами перед международным сообществом в России Федеральным законом от 30 октября 2002 г. № 131-ФЗ были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», распространившие сферу его действия на вопросы противодействия финансированию терроризма.

Новые задачи были поставлены перед уполномоченным органом по вопросам противодействия «отмыванию» денег – Комитетом Российской Федерации по финансовому мониторингу.

Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу был создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 ноября 2001 г. № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». Комитет является уполномоченным органом в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 октября 2002 г. № 131-ФЗ. Действует на основании Положения о Комитете Российской Федерации по финансовому мониторингу, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 211.

В структуру Комитета входит центральный аппарат и территориальные органы. Территориальные органы созданы в соответствии с Приказом Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу от 1 июля 2002 г. № 41 «Об утверждении Положения о территориальных органах КФМ России и схемы их размещения». Положение предусматривает создание межрегиональных управлений КФМ России в 7 федеральных округах, а также отдельно расположенных (в ином субъекте Российской Федерации) структурных подразделений (отделов, представительств) межрегиональных управлений. Создание территориальных подразделений не является типичным для подразделений финансовой разведки зарубежных стран и обусловлено значительными масштабами территории Российской Федерации, по которой проходит 12 часовых поясов. Аналогичным путем пошла Канада, также обладающая большой территорией. В основных финансовых центрах Канады – Ванкувере, Монреале и Торонто были созданы подразделения ФИНТРАК – финансовой разведки Канады. Территориальные подразделения существуют также в Подразделении финансовой разведки Австралии. Помимо штаб-квартиры в Сиднее действуют подразделения в Брисбене, Мельбурне и Перте.

Важным принципиальным моментом при создании территориальных подразделений КФМ России было решение о сохранении всех аналитических функций за центральным аппаратом. Учитывая то, что современное «отмывание» денег носит межрегиональный и международный характер, централизованная аналитическая система позволяет выявлять весь комплекс взаимосвязанных финансовых операций. На территориальные подразделения возлагаются функции проверки информации по заданиям центрального аппарата; организация по заданиям центрального аппарата контрольного сопровождения материалов, переданных в установленном порядке из центрального аппарата КФМ России в правоохранительные органы региона; обеспечение центрального аппарата внешними информационными ресурсами, сосредоточенными на уровне субъектов Российской Федерации и их актуализация; проведение проверок и принятие по заданиям центрального аппарата мер, направленных на устранение причин нарушения установленного порядка представления информации организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом.

В состав центрального аппарата входит 8 управлений, функции которых аналогичны функциям структурных подразделений финансовых разведок зарубежных стран.

2.2. Организационные основы.

В соответствии с международно-правовыми нормами и национальным законодательством создаются необходимые организационные основы для выявления операций с денежными средствами или иным имуществом, которые могут быть связаны с финансированием терроризма.

Для этого до организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, доводятся списки лиц, которые могут быть связаны с террористической деятельностью, а также списки государств и территорий, не участвующих в международном сотрудничестве в сфере противодействия финансированию терроризма.

Финансовым учреждениям вменяется в обязанность приостанавливать операции лиц, входящих в списки, и незамедлительно информировать подразделение финансовой разведки либо иной уполномоченный орган.

В подразделении финансовой разведки, как правило, создается структурное подразделение, отвечающее за вопросы противодействия финансированию терроризма. В его задачи входит подготовка проектов соответствующих списков лиц, государств и территорий и доведение этих списков после утверждения в установленном порядке до организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом; подготовка документов по приостановлению выявленных операций, участники которых входят в список лиц, причастных к террористической деятельности; взаимодействие с правоохранительными органами и спецслужбами при проверке выявленных лиц и организаций; разработка и совершенствование методик выявления операций с денежными средствами или иным имуществом, которые могут быть связаны с финансированием терроризма.

В России в целях своевременного выявления операций с денежными средствами или иным имуществом, которые могут быть связаны с финансированием терроризма, на КФМ России возложена функция формирования перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности. Формирование перечня осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 г. № 27 «Об утверждении Положения о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской

деятельности, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом».

Включение организации или физического лица в перечень, а также внесение в него изменений осуществляется на основании: вступивших в законную силу решений судов Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с осуществлением ею экстремистской деятельности, а также об отмене (изменении) этих решений; вступивших в законную силу приговоров судов Российской Федерации о признании физического лица виновным в совершении преступления террористического характера, а также об отмене (изменении) этих приговоров; принятых Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненными ему прокурорами решений о приостановлении деятельности организации в связи с их обращениями в суд с заявлением о привлечении этой организации к ответственности за террористическую деятельность, а также утраты этими решениями силы; вынесенных следователями или прокурорами постановлений о возбуждении уголовного дела в отношении лиц, совершивших преступления террористического характера, а также о прекращении этих уголовных дел; составленных международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом, или уполномоченными ими органами и признанных Российской Федерацией перечней организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями или террористами, а также изменений и дополнений, внесенных в эти перечни; признаваемых в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации решений (приговоров) судов и иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность, а также отмены (изменения) этих решений (приговоров).

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2003 г. № 173 «О порядке определения и опубликования перечня государств (территорий), которые не участвуют в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу по согласованию с МИД России, МВД России, ФСБ России и СВР России определяет перечень государств и территорий, которые не участвуют в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Формирование перечня осуществляется на основе перечней ФАТФ и иных международных организаций, действующих в данной сфере, в деятельности которых участвует Российская Федерация.

В целях повышения эффективности борьбы с финансированием терроризма Федеральным законом от 30 октября 2002 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» Комитету Российской Федерации по финансовому мониторингу было предоставлено право приостанавливать операции с денежными средствами или иным имуществом на срок до пяти дней в случаях и порядке, установленных Федеральным законом. В соответствии с п.10 ст.7 Федерального закона, организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, приостанавливают операции на два рабочих дня с даты, когда распоряжения клиентов об их осуществлении должны быть выполнены, и не позднее рабочего дня, следующего за днем приостановления операции, представляют информацию о них в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу в случае, если хотя бы одной из сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются полученные в соответствии с п.2 ст.6 Федерального закона сведения об их участии в террористической деятельности, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организации или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организации или лица. В течение указанного срока Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу проводит первичную проверку и может вынести постановление о приостановлении операции на срок до пяти рабочих дней. Порядок приостановления операций регулируется Положением «Об издании КФМ России постановления о приостановлении операции (операций) с денежными средствами или иным имуществом в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», утвержденным Приказом КФМ России от 16 июня 2003 г. № 72. В соответствии с Положением КФМ России издает постановление о приостановлении операции (операций) не позднее рабочего дня, следующего за днем приостановления операции организацией, направившей сообщение. Постановление о приостановлении операции направляется в организацию почтовым отправлением с уведомлением о вручении, фельдъегерской (в том числе ведомственной) связью, нарочным с

соблюдением мер, исключающих бесконтрольный доступ к документам во время доставки, или электронной почтой с соблюдением специальных мер, предусмотренных Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи». Одновременно, за исключением случаев направления Постановления электронной почтой, в организацию срочной телеграммой направляется уведомление об издании КФМ России Постановления о приостановлении операции (операций). Такой порядок позволяет соблюсти сжатые сроки принятия решения, предусмотренные законом, с учетом существующих часовых поясов. Не позднее рабочего дня, следующего за днем подписания Постановления о приостановлении операции (операций) информация о приостановленной операции (операциях) и имеющиеся материалы направляются КФМ России в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией.

Организация работы по противодействию финансированию терроризма осуществляется специально созданным в структуре центрального аппарата КФМ России Управлением по противодействию финансированию терроризма и межведомственной координации. Выявление финансовых операций, вызывающих подозрение в связи с финансированием терроризма также осуществляется в ходе работы Управления финансового анализа.

2.3. Выявление операций с денежными средствами или иным имуществом, вызывающих подозрение в финансировании терроризма.

Выявление в рамках функционирования системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, операций с денежными средствами или иным имуществом, которые могут быть связаны с финансированием терроризма, осуществляется по нескольким направлениям.

Первое направление – постановка на контроль физических лиц и организаций, в отношении которых имеются сведения о причастности к террористической деятельности.

Так, Центральным банком Российской Федерации после террористических актов в США 11 сентября 2001 года были приняты указания оперативного характера от 30 октября 2001 г. № 127-Т «О мерах, предпринимаемых США по предотвращению финансирования терроризма» (с дополнениями от 28 ноября 2001 г. № 136, от 27 декабря 2001 г. № 166-Т и от 11 апреля 2002 г. № 44-Т) и от 1 февраля 2002 г. № 12-Т

«О мерах, предпринимаемых во исполнение резолюций Совета Безопасности ООН». Данными указаниями до российских кредитных организаций доводились перечни организаций и физических лиц, признанных Правительством США поддерживающими и финансирующими террористическую деятельность.

Положение о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 г. № 27, возлагает на Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу обязанность формирования и регулярного дополнения соответствующего перечня.

Лица и организации, вошедшие в перечни, ставятся на контроль. В случае проведения ими каких-либо операций с денежными средствами или иным имуществом, такие операции приостанавливаются, а информация о попытке их проведения направляется в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу.

Необходимо отметить, что вероятность выявления финансовых операций лиц, вошедших в перечни, крайне невелика. Как правило, для целей финансирования террористической деятельности используются подставные лица, не имеющие отношения собственно к совершению террористических актов.

Второе направление – постановка на контроль операций с денежными средствами или иным имуществом, участники которых связаны с отдельными странами и территориями.

Так, в России Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 октября 2002 г. № 131-ФЗ, относит к операциям, подлежащим обязательному контролю, зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в случае, если хотя бы одной из сторон является физическое или юридическое лицо, имеющее соответственно регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве (на территории), которое (которая) не участвует в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, либо одной из сторон является лицо, владеющее счетом в банке, зарегистрированном в указанном

государстве (на указанной территории). Перечень таких государств (территорий) определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации на основе перечней, утвержденных международными организациями, и подлежит опубликованию.

Третье направление – постановка на контроль отдельных стран, территорий, регионов, в том числе не входящих в опубликованные перечни, непосредственно уполномоченным органом.

На контроль могут ставиться страны, территории и регионы с неблагоприятной криминогенной обстановкой, со значительными масштабами производства и незаконного оборота оружия, зоны базирования незаконных вооруженных формирований и вооруженных конфликтов. Для физических лиц признаком связи с соответствующей территорией или регионом может являться место рождения, место жительства, место выдачи паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, наличие счета в банке, зарегистрированном в соответствующем государстве, территории или регионе. Для организации признаком связи может быть место регистрации, наличие счета, наличие среди учредителей или руководителей физических лиц, имеющих указанные выше признаки, наличие филиалов, представительств, дочерних или зависимых компаний в одном из государств, территорий, регионов, поставленных на контроль. При этом в качестве дополнительного признака может выступать совпадение фамилий с фамилиями лиц, в отношении которых имеются сведения о причастности к террористической деятельности. Совпадение фамилий и мест рождения, жительства либо выдачи документов со значительной долей вероятности может указывать на наличие родственных (тейповых) связей. По такой схеме Комитетом Российской Федерации по финансовому мониторингу проводилась работа во взаимодействии с ГУБОП СКМ МВД России в связи с захватом чеченскими террористами заложников в здании мюзикла «Норд-Ост».

Важную роль в реализации третьего направления играют службы внутреннего контроля кредитных и иных организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, выявляющие наряду с операциями, подлежащими обязательному контролю, иные подозрительные операции.

На практике правила и программы внутреннего контроля кредитных организаций, изученные автором работы, предусматривают присвоение клиенту одного из трех уровней риска: высокий, средний либо низкий уровень. В случае если

уровень риска осуществления клиентом легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, оценивается как высокий, его операциям уделяется повышенное внимание со стороны уполномоченного лица или подразделения банка. Уровень риска играет роль при принятии решения об оценке операции клиента как вызывающей подозрение в легализации (отмывании) доходов, полученных преступным путем, и направлении сообщения в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу. Кроме того, при высоком уровне риска кредитная организация не реже одного раза в год обновляет сведения, полученные при идентификации клиента.

Высказывавшиеся при разработке закона сомнения в том, что банки и иные организации будут добровольно направлять сообщения об операциях, выявляемых при реализации правил и программ внутреннего контроля, оказались несостоятельными. Уже в первые месяцы работы Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу сообщения, направляемые в порядке осуществления программ внутреннего контроля, составили около 45 процентов от общего объема поступающих сообщений.

Как показали опросы сотрудников банков, отвечающих за реализацию мероприятий внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, проведенные автором настоящей работы, мотивация направления сообщений различна: боязнь наложения санкций со стороны Банка России, боязнь должностных лиц оказаться соучастником преступления, риск подрыва деловой репутации, особенно у банков, активно работающих с иностранными клиентами и имеющих корреспондентские счета за рубежом, возможность избавиться от случайных либо нежелательных клиентов.

На сегодняшний день в КФМ России ежедневно поступает от 3,5 до 4 тысяч сообщений об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих обязательному контролю либо направляемых в порядке реализации правил и программ внутреннего контроля.

В целом, по характеру поступавших сообщений банки можно разделить на несколько групп. В первую группу входят банки, серьезно подошедшие к организации системы внутреннего контроля и направляющие сообщения о действительно подозрительных операциях. Как правило, это крупные банки с солидной деловой репутацией, в первую очередь Сбербанк России и Внешторгбанк. Во вторую группу вошли банки, формально выполняющие требования закона, направляющие сообщения

лишь по операциям, подлежащим обязательному контролю. При этом от них практически не поступает сообщений об операциях, вызвавших подозрение в рамках осуществления внутреннего контроля. В третью группу вошло незначительное количество банков, в основном специализирующихся на обналичивании и обслуживании интересов теневого сектора. Эти банки специально регистрировали на подставных лиц несколько организаций и осуществляли переводы денежных средств между этими организациями, направляя сообщения обо всех такого рода операциях в порядке осуществления мероприятий внутреннего контроля. По количеству направляемых сообщений эти банки в первые месяцы действия закона заняли лидирующие позиции, при этом сами сообщения не несли никакой смысловой нагрузки. Так, один из банков направлял сообщения о перечислении одним юридическим лицом на расчетный счет другого юридического лица одной тысячи рублей. Попытка банков третьей группы ввести в заблуждение КФМ России имела обратный эффект, став поводом для повышенного интереса к их деятельности. Наконец, в четвертую группу вошли банки, открыто игнорировавшие предписания закона и уклонявшиеся от направления сообщений. В целях пресечения нарушений законодательства отдельными банками КФМ России направлены списки банков в Центральный банк Российской Федерации, являющийся надзорным органом для кредитных организаций. Также в отношении кредитных и иных организаций проводятся проверки по линии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Основная часть сообщений поступала от банков, расположенных в финансовых и промышленных центрах, в первую очередь Центрального, Северо-Западного и Уральского федеральных округов.

Постепенно растет число сообщений и от некредитных организаций, подпадающих под действие закона.

Особому контролю на предмет возможной связи с финансированием терроризма подвергаются наличные операции физических лиц, связанные со снятием со счета наличных денежных средств, приобретением и продажей наличной иностранной валюты. В связи с принятием новой редакции Сорока рекомендаций ФАТФ планируется в ближайшее время внести изменения в российское законодательство и отнести к операциям, подлежащим обязательному контролю все наличные операции физических лиц, превышающие установленную в законе пороговую сумму в 600 тысяч рублей.

Также на контроль ставятся операции благотворительных и иных некоммерческих организаций и фондов. Как показывает практика, некоммерческие организации, особенно отдельные организации религиозной направленности, активно используются для сбора и перемещения через границы средств на поддержку террористической деятельности. Из-за рубежа средства поступают в виде благотворительной помощи либо займов на развитие уставной деятельности. Характерной особенностью таких займов является отсутствие в договорах указаний на конкретные цели займа, отсутствие какого-либо обеспечения возврата займа, а также санкций за нарушение сроков возврата займа. При анализе операций, связанных с поступлением средств из-за рубежа, большие сложности возникают в установлении отправителя денег. Нередко деньги проходят через несколько корреспондентских счетов кредитных организаций различных стран мира. В платежных документах, поступающих в российские банки, фигурирует иностранный банк, а в качестве основания платежа указывается оплата по контракту и его дата. В настоящее время ФАТФ проводятся переговоры об изменении форм международных платежных документов, в частности в системе SWIFT.

Выявленные операции и их участники подвергаются проверке, в том числе с использованием возможностей правоохранительных органов.

При проверке используются информационные ресурсы, получаемые КФМ России на основе соглашений с федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации и муниципальными органами. На федеральном уровне используется информация Министерства по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета, Министерства внутренних дел, Министерства транспорта. На региональном уровне заключены соглашения с органами регистрации и лицензирования.

Наложение сведений из баз данных государственных органов на сведения об участниках операций с денежными средствами или иным имуществом, поступающие в КФМ России, позволяет выявлять косвенные признаки связи финансовых операций с «отмыванием» денег или финансированием терроризма. К ним относятся: непредставление организациями налоговой отчетности или представление «нулевой» отчетности; явное несоответствие масштабов проводимых финансовых операций данным налоговой отчетности; отсутствие грузовых таможенных деклараций при наличии платежей по внешнеэкономическим контрактам; несоответствие стоимости грузов размерам платежей; незначительные обороты и отсутствие основных средств

при получении кредитов (займов) на значительные суммы; совмещение функций учредителя, руководителя и главного бухгалтера организации одним физическим лицом; регистрация значительного количества организаций на одно физическое лицо; несоответствие масштабов финансовых операций лица сведениям о его официальных доходах; сведения об утрате физическим лицом паспорта; сведения о наличии у физического лица судимости либо нахождении физического лица в розыске за совершение преступлений.

При наличии достаточных оснований, указывающих на возможную связь проводимых финансовых операций и их участников с финансированием терроризма, информация и материалы направляются КФМ России в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией в порядке ст. 8 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ.

За период работы КФМ России в правоохранительные органы уже передано более 180 материалов, в том числе ряд материалов, которые по предварительной оценке могут быть связаны с финансированием терроризма. По ряду материалов возбуждены и расследуются уголовные дела. Представляет интерес то, что по одному материалу, связанному с финансированием терроризма, уголовное дело расследуется ФБР США во взаимодействии с российскими коллегами.

В заключение необходимо отметить, что механизм использования системы противодействия «отмыванию» денег в целях противодействия финансированию терроризма, как в России, так и в зарубежных странах находится в стадии становления. По мере наработки подразделениями финансовой разведки опыта в данной сфере необходимо проведение дальнейших аналитических исследований.