

**С.Б. Гладкова**

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ В КОНТЕКСТЕ НИВЕЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОРЕЧИЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ И ФИНАНСОВЫХ ПРАКТИК**

**Светлана Борисовна Гладкова** – старший научный сотрудник научно-исследовательского отдела, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат экономических наук, доцент, г. Гатчина; e-mail: gladkovas@rambler.ru.

*Определен механизм финансового мониторинга в системе противодействия отмыванию денег и финансирования терроризма (ПОД/ФТ) и его основные направления совершенствования в части ключевых изменений правовых инструментов. Сформулированы актуальные проблемы элементов механизма противодействия легализации доходов, полученных преступным путем и финансирования терроризма. Обозначен дискуссионный вопрос координации деятельности Министерства финансов, Росфинмониторинга, Центрального Банка Российской Федерации и ряда других организаций, функции которых включают финансовый мониторинг.*

**Ключевые слова:** финансовый рынок; кредитная организация; Росфинмониторинг; легализация доходов; ПОД/ФТ.

**S.B. Gladkova**

## **MAIN DIRECTIONS FOR IMPROVING MECHANISM OF COUNTERING LEGALIZATION OF CRIME PROCEEDS IN THE CONTEXT OF LEVELING CONTRADICTIONS WHILE IMPLEMENTING LEGAL AND FINANCIAL PRACTICES**

**Svetlana Gladkova** – Senior researcher, the Research Department, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Economics, Associate Professor, Gatchina; e-mail: gladkovas@rambler.ru.

*The mechanism of financial monitoring in the system of anti-money laundering and combating financial terrorism (AML/CFT) and main directions for its improvement in terms of key changes in legal instruments, have been determined. Topical challenges with regard to the elements of the mechanism for combating the legalization of proceeds from crime and the financing of terrorism are formulated. The debatable issue of coordinating the activities of the Ministry of Finance, Rosfinmonitoring, the Central Bank of the Russian Federation with a number of other organizations dealing with financial monitoring is outlined.*

**Keywords:** financial market; credit institution; Rosfinmonitoring; legalization of proceeds; AML/CFT.

Совокупность происходящих событий в сфере экономики в целом и финансового рынка в частности стала необходимостью и мерой, которая продиктована временем, условиями рынка и складывающимися на нем экономическими взаимосвязями, в частности необходимым установлением контроля за операциями с денежными средствами и другими активами. Цель этой меры – предотвращение легализации (отмывания) преступных доходов, полученных незаконным путем, и, как следствие, финансирования терроризма (далее – ПОД/ФТ).

Основные направления совершенствования механизма противодействия легализации преступных доходов в контексте нивелирования противоречий при реализации правовых и финансовых практик целесообразно рассматривать с точки зрения системы финансового мониторинга, то есть комплекса экономических и правовых процессов в практической области и в сфере их законодательного закрепления. В связи с этим акцент в исследовании будет определять область финансового мониторинга, его нормативное, правовое и методическое обеспечение ПОД/ФТ, что в совокупности предполагает достижение поставленных целей исследования, определяемых структурой постановки проблематики вопроса и/или ее задач [2, с. 75].

ПОД/ФТ – это система противодейст-

вия отмыванию (легализации) доходов, полученных незаконным путем, а также доходов, направляемых на финансирование терроризма. Она состоит из двух подсистем: финансового мониторинга и правоохранительного блока, которые существенно отличаются друг от друга по функциональному предназначению, составу правового регулирования и решаемым задачам [6, с. 264].

В 2001 г. Российская Федерация включена в межправительственную комиссию по финансовому рынку (FATF) [4, с. 7]. Образованная в России система ПОД/ФТ регулируется рядом законов. Среди основополагающих – Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма» (далее – ФЗ № 115) с последующими изменениями и дополнениями. Организационно-функциональные особенности и элементы национальной системы ПОД/ФТ позволили составить модель ее функционирования, как видно на рис. 1.

Основное внимание в научных трудах исследователи обращают, во-первых, на функционирование системы государственного контроля и финансовый мониторинг; во-вторых, на построение самой системы ПОД/ФТ и составляющие ее элементы [1, с. 68]. Ввиду недостаточной



Рис. 1. Национальная система ПОД/ФТ

информационной освещенности по-прежнему остаются особенно дискуссионными вопросы о законодательной базе системы ПОД/ФТ и вопросы, связанные с организацией и ведением финансового мониторинга. Такой формат проблем особенно значим, поскольку непосредственно влияет не только на построение системы ПОД/ФТ, но и на эффективность функционирования, как показано в табл. 1.

Перечень актуальных проблем эле-

ментов механизма ПОД/ФТ не является исчерпывающим, поскольку угрозы безопасности РФ продолжают продолжаться, с одной стороны, тенденции видоизменений, а с другой – роста проблем перемещения финансовых потоков, не только с точки зрения массы, но и с позиции географии перемещения [3, с. 23]. Следствием таких процессов, как правило, служит выделение линий приоритетов направлений противодействия, в данном

*Таблица 1*

**Актуальные проблемы элементов механизма ПОД/ФТ**

Наименование проблем	Сущность проблем для агента финансового мониторинга	Контролирующие и законотворческие органы власти: положительные аргументы системы
1. Сложность законодательной/нормативно-процессуальной базы	Неспособность организаций вести антилегализационную деятельность и/или неспособность вести эффективно	– постоянное внесение корректировок; – актуализация нормативных актов, в том числе в соответствии с изменениями в международных нормах
2. Подготовка кадров для структур финансового мониторинга	Недостаточный уровень подготовки	– контроль сопровождается Федеральной службой по финансовому мониторингу, которая и разрабатывает Положения о дообучении и переквалификации сотрудников структур финансового мониторинга
3. Внутренний контроль в банках	1. Сложности выработки системы внутреннего контроля банка в соответствии с установленными требованиями. 2. Текучесть специализированных кадров и непонимание сотрудниками миссии, особенно кредитных организаций. 3. Обработка и анализ документов требуют высокой квалификации сотрудников	– проведение на регулярной основе обучающих семинаров; – формирование базы практического опыта; – обмен опытом; – взаимодействие с банками в области формирования системы внутреннего контроля, проведение консультаций
4. Системы информационного обеспечения	1. Разноуровневый подход к системе обеспечения программ ведения внутреннего контроля, в том числе на уровне государственных органов и их организаций. 2. Разноуровневая форма обеспечения безопасности хранения базы данных о клиентах, обеспечение конфиденциальности информации. 3. Отсутствие единства информационного ведомственного обеспечения ПОД/ФТ	– постоянное совершенствование системы; – развитие сотрудничества между организациями и надзорно-контрольными ведомствами, организациями; – выработка регламента действий по совершенствованию системы и поэтапное внедрение ее во все структурные подразделения ПОД/ФТ
5. Уровень раскрываемых преступлений	1. Недостаточный уровень профессиональной подготовки. 2. Отсутствие единства взаимодействия между структурными подразделениями. 3. Недостаточный опыт	– наработка и формирование информационной базы данных ПОД/ФТ
6. Судебная практика	1. Отсутствует достаточный опыт специализации судебных органов. 2. Слабая информационная база	– внесение изменений в законодательно-нормативный регламент на постоянной основе

случаев работе органов Росфинмониторинга:

1) хищение средств государственного бюджета. Это направление несет в себе широкий формат действий, поскольку зоны контроля сопровождаются не только выделением средств (например, на инвестиционные проекты), но и их целевое расходование, подтвержденное правильностью расчетов оценки масштаба и объема привлекаемых денежных средств, оптимальностью целевых их расходованием. Кроме того, к этой области относятся и оценка хищений, злоупотреблений, наличие контроля коррупционных схем, взяточничество и многое другое, сопряженное с областью противодействия отмыванию доходов;

2) организация контроля в сфере государственного оборонного заказа;

3) контроль обеспечения прозрачности финансовой системы и на рынке финансов путем пресечения спекулятивных действий, в том числе и на валютном рынке;

4) противодействие теневому рынку и незаконному оттоку капиталов за национальные границы территории РФ [5, с. 453].

Выделение приоритетных направлений противодействия, раскрытия содержательной сущности и использования механизма финансового мониторинга в системе ПОД/ФТ рассматривается с точки зрения и в рамках системы взаимосвязей, составляющих его элементы с выявлением характерных и основополагающих свойств системы на основе ФЗ № 115, в том числе посредством:

1) регулирования системы ПОД/ФТ. Происходит в рамках действующего ФЗ № 115 с присоединением ряда федеральных законов и указов Президента РФ. В рамках созданной системы реализуются поставленные в указанном ФЗ № 115, во-первых, разноуровневые цели по предупреждению, выявлению и пресечению деяний; во-вторых, процессы системного правового регулирования. С одной стороны, определение средств и методов, находящихся отражение в мерах противодейст-

вия ОД и ФТ, с другой – установленными и законодательно закрепленными полномочиями органов финансового мониторинга и финансового надзора, а также областью их взаимодействия;

2) области применения ПОД/ФТ. Нормативно устанавливаются субъекты права и их регулирование; права и обязанности в двухуровневой системе ПОД/ФТ;

3) направлений ФЗ № 115. Это отражено в ст. 1: «Федеральный закон направлен на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Иными словами, в указанном Федеральном законе четко определены место человека и его конституционная защита. Тем самым человек выходит на высшую ступень. Легализация преступных доходов и терроризм трактуются как посягательство на общество и его благополучие, что предопределено понятием «угроза». Следовательно, для нейтрализации существующих угроз, как меры предупреждения события, возникает и необходимость в системе ПОД/ФТ, точнее, в применяемом в рамках системы финансовом мониторинге;

4) формирования структуры системы ПОД/ФТ. Логически вытекает из исследования и анализа ФЗ № 115. Это определено, во-первых, наличием элементов функционирования и их развитием (институтов, норм права, правоприменения, взаимосвязи и т.д.); во-вторых, законченным системообразованием ПОД/ФТ, то есть самодостаточной системы, способной противостоять и оказывать влияние на происходящие процессы во внешней среде;

5) универсальности системы ПОД/ФТ. Это обусловлено основополагающими принципами и стандартами международной системы, позволяющими создавать подобные системы в любой юрисдикции цивилизованных государств, но с учетом специфики национальных систем и особенностей. Данное утверждение позволяет

сделать вывод о российской системе ПОД/ФТ как о системе, максимально соответствующей стандартам международной системы, что отражено на рис. 2.

Системный подход ПОД/ФТ определяют содержательные элементы ФЗ № 115, как видно на рис. 3.

Из рис. 3 следует, что структурные элементы системы ПОД/ФТ определяют:

– правовые нормы как регуляторы системы и финансового мониторинга, определяемые, с одной стороны, в качестве основных легальных трактовок и определений, с другой – как нормы, то есть уста-

навливаемые предписания для объектов, государственных органов и негосударственных организаций;

– правовые нормы как регуляторы прав и обязанностей субъектов Федерального закона и правовые нормы других законов, определяемые отношением к показанной системе и ее функциям;

– правовые нормы как регуляторы компетенции институциональных субъектов, установления объема полномочий и инструментов их реализации;

– институциональные субъекты (государственные и негосударственные ор-

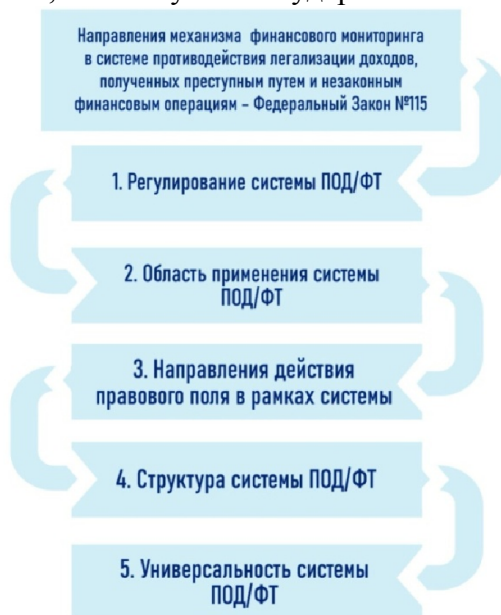


Рис. 2. Механизм финансового мониторинга в системе ПОД/ФТ

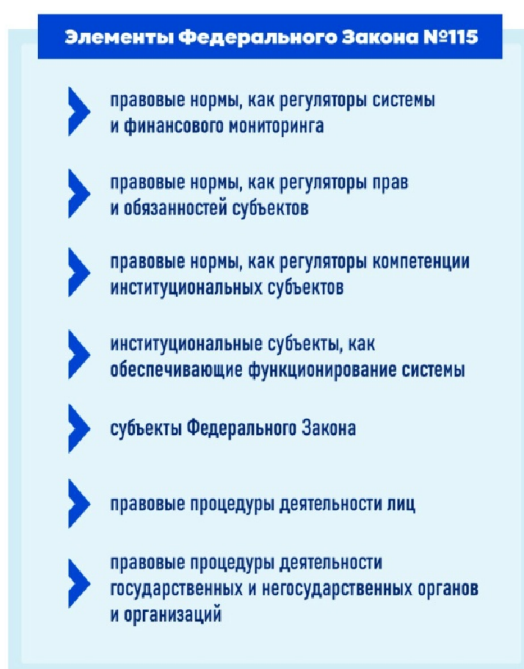


Рис. 3. Структурные элементы системы ПОД/ФТ

ганы и организации) как субъекты, обеспечивающие функционирование системы;

– субъекты Федерального закона, лица, проводящие операции с денежными средствами или иными активами;

– правовые процедуры деятельности лиц, проводящих операции с денежными средствами или активами в рамках Федерального закона;

– правовые процедуры деятельности государственных и негосударственных органов и организаций (правоприменительная практика) по применению санкций к субъектам Федерального закона в случаях установления нарушений требований норм ПОД/ФТ.

Таким образом, совокупность закрепленных нормативных правовых актов во взаимодействии с системой правовых органов и институтов представляет собой выработанный регламент действий, цель и направленность которого, с одной стороны, реализуется установлением, с другой – предотвращением легализации преступных доходов. Все это в целом образует механизм финансового мониторинга. В свою очередь, механизм финансового мониторинга ПОД/ФТ образует ряд системных элементов. К ним относятся:

1) правовая система – в рамках нее аккумулируется блок норм права, составные элементы которого обуславливают область противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Нормативные правовые акты, сферы финансового мониторинга в области ПОД/ФТ целесообразно выделять в группу самостоятельных источников финансового права, что предопределяется специфичностью характера их применения и установленной конкретной областью (возможно, даже локальной, ввиду отнесения ПОД/ФТ к конкретной области мониторинга). Кроме того, система мониторинга, определяемая направленностью на контроль движения денежных средств и характеризующаяся как комплексный финансово-правовой институт, задачей которого служит предупреждение, выявление и пресечение действий по легализации преступных доходов и финансированию

терроризма, регулирует и складывающиеся взаимоотношения между субъектами хозяйственной деятельности, физическими лицами и государственными органами, свойственные процессу проведения и реализации операций с денежными средствами или иными активами;

2) институциональная система – ее область действия определена совокупностью взаимодействия между системой органов государственного администрирования, организациями и институтами, комплексное противодействие которых направлено на предотвращение легализации преступных доходов и финансированию терроризма;

3) инструментальная система как совокупность выработанных методов, способов и приемов реализации мер по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Исходя из закрепленных нормативных актов, взаимодействия с органами власти и общественными институтами следует, что действие механизма ПОД/ФТ определяется адресностью и направленностью на применение конкретных мер в отношении объекта финансового мониторинга. Это позволяет выделить в составе структурных элементов системы ПОД/ФТ ее субъекты, отраженные на рис. 4.

Обобщая, отметим, что механизм противодействия легализации преступных доходов, применяемый уполномоченными органами надзора ПОД/ФТ, включает в себя широкий спектр средств правоприменения финансового надзора с введением в процесс мер упредительного характера. Между тем принципиальным остается вопрос о нивелировании существующих противоречий в правовых и финансовых практиках, несмотря на регулярные действия и предпринимаемые на уровне государственных систем усилия, о чем свидетельствует рис. 5.

Такой вопрос, как совершенствование направлений системы ПОД/ФТ, требует разработки и принятия конкретных решений, выделения приоритетов в действиях, способных в практической деятельности скорректировать механизм противодейст-



Рис. 4. Субъекты системы ПОД/ФТ Федерального закона № 115



Рис. 5. Направления совершенствования механизма ПОД/ФТ

вия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Предлагаемый подход следует из настоящего исследования и, по нашему мнению, позволит в ближайшей перспективе разрешить ряд актуальных проблемных вопросов, связанных с направлением развития системы противодействия отмыванию (легализации) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Предлагаемые направле-

ния совершенствования механизма противодействия легализации преступных доходов определяются и находят отражение, с одной стороны, в Концепции развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, с другой – в решении актуальных вопросов современности, представляющих угрозу не только для отдельного государства, включая и нацио-

нальную экономику РФ, но и мирового сообщества в целом. В этой связи следует особо выделить первоочередность принятия мер по совершенствованию и внесению ряда ключевых изменений в правовые механизмы. В частности, речь идет о ФЗ № 115, что особенно актуально в последнее время, как видно из табл. 2.

Важное место при этом должен занять вопрос о координации деятельности Министерства финансов, Росфинмониторинга, ЦБ РФ и ряда других организаций, функции которых (или одной из функций которых) является финансовый мониторинг. К числу задач следует отнести формирование условий деятельности, резуль-

*Таблица 2*

**Ключевые изменения правовых механизмов в 2022 г.**

<b>Категории изменений</b>	<b>Нормативный акт /вступление в силу</b>	<b>Участник/сущность изменений</b>
Три уровня для определения риска клиента	Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 667/с 17 июня 2022 г.	1. Лизинговые, факторинговые и ювелирные компании, агентства недвижимости, операторы по приему платежей, другие организации и предприниматели; ст. 5 ФЗ № 115. 2. Суть изменений: новое определение уровня риска клиента. Переход с двухуровневой шкалы на трехуровневую: обязательное использование оценки риска клиента в рамках трех уровней (ранее было два – высокий и низкий).
Для организации: пересмотр программы риска в правилах внутреннего контроля с указанием установленных критериев, то есть устанавливается, какие именно критерии влияют на низкий, средний и высокий риск.		
Передача идентификации клиентов	Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 483-ФЗ, ст. 7 ФЗ № 115/ с 29 июня 2022 г.	1. Лизинговые компании, агентства недвижимости, отдельные категории операторов связи. 2. Суть изменений: расширен список субъектов с учетом ФЗ № 115, которые на основании договора могут поручать банкам идентификацию своих клиентов.
Для организации: необходимо заключение договора.		
Одна анкета клиента вместо четырех	Приказ Росфинмониторинга от 20 мая 2022 г. № 100 / 1 июля 2022 г.	1. Для всех субъектов, предусмотренных ФЗ № 115, кроме поднадзорных Центробанку. 2. Суть изменений: единая анкета на клиента, его выгодоприобретателя, представителя и бенефициарного владельца (Приложения № 1, № 2 к Приказу № 100).
Для организаций: необходимо разработать новую редакцию правил внутреннего контроля с обновленными анкетами в приложении.		
Запуск платформы «Знай своего клиента»	Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 423-ФЗ, ст. 7.6–7.8 ФЗ № 115 / с 1 июля 2022 г.	1. Банки и другие участники рынка. 2. Суть изменений: юридическим лицам и ИП из «зеленой» группы не могут отказать в открытии счета или проведении платежа. Клиентам из «красной» группы ограничат доступ к счету. По данным регулятора, высокий уровень риска присвоят только 0,3% от всех юридических лиц и ИП – недействующим и фиктивным организациям. При этом у предпринимателя остается возможность обжаловать решение в Межведомственной комиссии при ЦБ или суде.
Комментарий. Служба финансового мониторинга каждого банка продолжает присваивать клиентам уровень риска в соответствии со своими правилами внутреннего контроля. Банки имеют право не согласиться с присвоением высокого уровня риска клиенту по платформе ЗСК. Но механизм, по которому банк может оспорить это, остается непонятным.		
Повышение порога обязательного контроля	Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 331-ФЗ, ст. 6 ФЗ № 115 / с 14 июля 2022 г.	1. Для всех субъектов, согласно ФЗ № 115, кроме субъектов из ст. 7.1, так как у них нет обязательного контроля. Суть изменений: повышение порога обязательного контроля. Отчет об операциях на сумму от миллиона рублей (ранее было от 600 000); увеличение порога по сделкам с недвижимостью от пяти млн руб. (ранее было три млн руб.).



Вывод как предполагаемый результат: снижение нагрузки для участников рынка, сохранение качества финансового мониторинга как минимум на достигнутом уровне. Предыдущие нормы действовали около 20 лет. Кроме того, Росфинмониторинг может без внесения поправок в ФЗ № 115 определять операции по обязательному контролю (п. 1.9 ст. 6 ФЗ № 115). Необходимо согласовать инициативу с Банком России.		
Обязательный контроль для агентств недвижимости	Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 331-ФЗ, подп. 11.1 п. 4 ст. 6 ФЗ № 115 / с 14 июля 2022 г.	1. Агентства недвижимости. Суть изменений: возложен обязательный контроль сделок от суммы, начиная с пяти млн руб. (ранее было от трех млн руб.); отправлять сообщение в Росфинмониторинг в следующих случаях: сделку проводит НКО; одна из сторон причастна к терроризму, экстремизму или распространению оружия массового уничтожения; одна из сторон представляет страну, которая не поддерживает требования ФАТФ, а сумма сделки – более миллиона рублей.
Вывод: локальный контроль позволит снизить рост сомнительных операций, включая перемещение денежных средств с целью их отмыwania или сокрытия.		

татом которых станет препятствие отмыванию денег, наряду с тем, чтобы это было невыгодно, дорого и опасно, что отражено на рис. 6.

В целом показанный спектр направлений действий и задач в совокупности требует в первую очередь совершенствования нормативно-правовой базы и ее упорядочения в области ПОД/ФТ как одного из направлений нивелирования противоречий в правовой и финансовой сферах. С учетом того факта, что основу формирования системы ПОД/ФТ опреде-

ляет комплексный подход, формируемый сочетанием двух групп методов (финансово-правовых и уголовно-правовых), организационно-правовая конструкция противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, включает в себя, наряду с традиционными организационно-правовыми механизмами борьбы с преступностью, новые институты и инструменты финансово-превентивного характера, что предопределяет и сложность структурных изменений ее разви-



Рис. 6. Влияние отмыwania денег на экономику: аспектный подход

тия. Следовательно, с одной стороны, выделение финансового мониторинга и правоохранительного блока в отдельные подсистемы в национальном режиме ПОД/ФТ составляют ядро сложной архитектуры ее построения, с другой – сложность построения организационно-правовой конструкции ПОД/ФТ предопределена объединением традиционных организационно-правовых механизмов и новых институтов и инструментов финансово-превентивного характера. Такой подход продиктован практикой международных систем организации ПОД/ФТ, основу которых определили международные и региональные организации, структурно закладывающие ключевую роль международной системы.

### ЛИТЕРАТУРА

1. *Васильченко А.А.* К вопросу о совершенствовании противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // *Право и образование.* 2022. № 3. С. 66–74.

2. *Гладкова С.Б.* Финансово-правовые

проблемы обеспечения противодействия легализации доходов, полученных преступным путем: монография. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2020. 120 с.

3. *Гладкова С.Б.* Противодействие легализации (отмыванию) преступных доходов. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2021. 116 с.

4. *Одинцов В.В.* Актуальные проблемы российской системы ПОД/ФТ и направления их решения // *Экономика и менеджмент инновационных технологий.* 2018. № 11(86). С. 1–7.

5. *Финансовый мониторинг / под ред. Ю.А. Чиханчина, А.Г. Братко.* М.: Юстицинформ, 2018. 696 с.

6. *Штанько О.И.* Совершенствование деятельности коммерческого банка по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем // *Российское общество и государство на современном этапе: сборник науч. тр. Вып. 2.* Владимир: Изд-во Владимирского юридического ин-таФСИН России, 2022. С. 260–265.