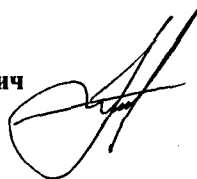


На правах рукописи

Булаев Андрей Анатольевич



**ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ  
ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ) ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ  
ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ, И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА**

Специальность 12.00.14 – административное право,  
финансовое право, информационное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук



Москва, 2010

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права  
Московского государственного института международных отношений  
(Университета) МИД России

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
ГРАЧЕВА Елена Юрьевна

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук  
СОКОЛОВА Эльвира Дмитриевна

кандидат юридических наук  
ОСИПОВ Сергей Константинович

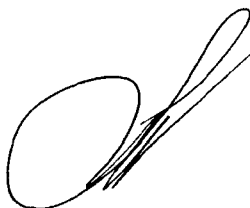
**Ведущая организация:** Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Защита состоится «20» мая 2010 г. в 13.30 часов на заседании  
диссертационного совета Д 209.002.05 в Московском государственном  
институте международных отношений (Университете) МИД России (119454,  
г. Москва, пр-т Вернадского, д. 76).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Московского  
государственного института международных отношений (Университета)  
МИД России имени И.Г. Тюлина.

Автореферат разослан «19» апреля 2010 г.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор**



**Е.Я. Павлов**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Проблематика противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, сегодня имеет особое значение как для России, так и для всего мира, а общественная опасность данного явления в последнее десятилетие приобрела новые аспекты, показав его прочную связь с финансированием терроризма.

Для любого из государств, независимо от уровня развития его социально-экономической и правовой систем, проникновение в национальную экономику преступных доходов приводит к установлению контроля со стороны преступных сообществ над отдельными секторами экономики, распространению коррупции, средств и методов недобросовестной конкуренции, переориентации деятельности экономических субъектов в интересах криминальных групп и в результате – к существенной деформации экономической системы в целом.

Легализация преступных доходов приобрела такие масштабы, что может служить источником финансовых и экономических потрясений для любого государства и даже отдельных регионов мира. Так, по оценке Международного валютного фонда, объем ежегодно отмываемых денежных средств, полученных в результате различных преступлений, составляет 2-5% мирового валового внутреннего продукта<sup>1</sup>.

С учетом своих масштабов легализация преступных доходов создает серьезные препятствия рыночным преобразованиям, осуществляемым во всех сегментах общественной жизни, чем нарушает нормальное функционирование экономики и основных экономических институтов, подрывает способность органов государственной власти контролировать финансовую систему страны и управлять ею.

При этом легализованные преступные доходы образуют финансовую базу для организованной преступности и коррупции, а также зачастую являются

---

<sup>1</sup> The amounts and the effects of money laundering. Report of the Utrecht School of Economics for the Ministry of Finance of the Netherlands, February 16, 2006. – P.5.

основным источником финансирования экстремистских групп. Повышенная общественная опасность легализации преступных доходов обуславливается не только ее прямой связью с деятельностью организованных преступных групп и сообществ, но и тем, что данная преступная деятельность имеет ярко выраженный транснациональный характер.

Развитые страны активно включились в борьбу с отмыванием денег, которая была выделена в качестве отдельного направления в рамках общей концепции мер по противодействию международной организованной преступности, в начале 80-х годов прошлого столетия. В большинстве этих стран создана законодательная база для судебного преследования лиц, виновных в легализации преступных доходов, отработана система мероприятий по конфискации доходов, полученных преступным путем, в том числе регламентированы соответствующие меры противодействия данному виду преступлений и связанный с их реализацией механизм взаимодействия национальных правоохранительных и контролирующих органов.

В России процесс формирования рыночных отношений в значительной степени опередил развитие системы государственного контроля за движением денежных средств, что в сочетании с либерализацией экономических отношений и другими обстоятельствами создало благоприятную среду для получения незаконных доходов и их вливания в легальную экономику, а также инвестирования этих средств в развитие преступной деятельности.

Осуществляемое в России преобразование хозяйственной системы, направленное на формирование рыночной экономики и правового демократического государства, сталкивается с рядом трудностей и препятствий, тормозящих усилия властей по укреплению государственности и созданию здоровой и сильной экономики, ориентированной на обеспечение стабильного экономического развития государства и общества, а также на обеспечение их защиты от экономических угроз, основной из которых является нестабильность финансовой системы России. Быстрые темпы смены этапов рыночной реформы

не позволили российской финансовой системе принять стабильную форму и оформить ее основные институты, в том числе и правовые.

Процесс реформирования экономической сферы в современной России достаточно негативно сказался на состоянии преступности, в особенности организованной, неуклонный рост которой обусловлен, прежде всего, экономическими причинами. Благоприятную среду для совершения общественно опасных деяний корыстной направленности, в том числе легализации преступных доходов, образует и такое существенное условие, как несовершенство контроля со стороны государства за различными финансовыми рынками.

В последние годы вследствие благоприятной экономической конъюнктуры значительно возросли экономические возможности России, что позволило направить дополнительные инвестиции в развитие экономики страны и в социальную сферу, в частности, начав реализацию ряда национальных проектов. Однако с учетом современной российской действительности степень реализации соответствующих усилий государства по различным направлениям зачастую оказывается незначительной, что связывается, в первую очередь, с высоким уровнем экономической преступности в стране, коррумпированностью органов государственной власти и возрастанием различных угроз финансовой стабильности государства. Значительные финансовые потери обусловили особую значимость формирования адекватной системы учета финансовых потоков и укрепления системы государственного финансового контроля.

Необходимость контроля за операциями с денежными средствами и иным имуществом в целях предотвращения легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, а впоследствии и финансирования терроризма, стала одним из катализаторов создания в России системы противодействия этим видам преступлений, включившей в себя меры уголовно-правового и финансово-правового характера.

Особенное значение для России проблематика противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, приобрела на стыке XX-XXI веков, когда авторитетная международная структура – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)<sup>2</sup> – внесла Россию в «черный список», как не выполняющую соответствующие международные стандарты в этой сфере<sup>3</sup>, что грозило России и ее финансовой системе введением международных санкций, результат которых негативным образом отразился бы на процессе реформирования российской экономики.

С учетом высокой степени общественной опасности преступлений легализации преступных доходов и финансирования терроризма особая роль в противодействии этим видам преступлений была отведена нормам финансового права, которые направлены на их предотвращение, что, в конечном итоге, снижает уровень негативных последствий от совершения этих преступлений, а также стоимость самих предпринимаемых мер.

В этой связи именно финансово-правовые аспекты противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма нуждаются в научном изучении, а соответствующие правовые средства, посредством которых осуществляется препятствие экспансии преступных денежных средств в экономику страны, в совершенствовании, чем и обосновывается актуальность темы данного диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности проблемы.** В основу исследования легли труды ряда отечественных исследователей, рассматривавших общетеоретические проблемы теории государства и права, финансового и административного права, прежде всего, С.С. Алексеева, И.И. Веремеенко,

---

<sup>2</sup> ФАТФ – транслитерация от английской аббревиатуры FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering). В российской научной и справочной литературе, а также в нормативных правовых актах Российской Федерации используются различные переводы названия данной международной структуры, но наиболее часто употребляется перевод, подготовленный и используемый Федеральной службой по финансовому мониторингу – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег. При этом в качестве сокращенного названия используется ФАТФ.

<sup>3</sup> FATF Report on Non-Cooperative Countries and Territories, February 14, 2000.

А.В. Малько, Н.И. Магузова, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Э.Д. Соколовой, Ю.Н. Старилова, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичевой и др.

Учитывая актуальность рассматриваемой темы, как в России, так и за рубежом, в настоящее время проблема реализации и совершенствования механизма противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма является одной из наиболее изучаемых. Однако авторы большинства работ изучают проблемы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма исключительно с уголовно-правовых и международно-правовых позиций. Наиболее глубокому изучению при этом были подвергнуты именно уголовно-правовые аспекты. Финансово-правовым же средствам противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма должного внимания не уделялось.

Так, общим проблемам противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма посвящены труды В.М. Алиева, Д.И. Аминова, Р.В. Вотрина, В.А. Зубкова, В.Н. Мельникова, В.А. Никулиной, С.К. Осипова, С.В. Степашина, Г.А. Госуняна, Л.Л. Фитуни.

Проблемы международного сотрудничества в области противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма исследовали В.В. Бобырев, Э.А. Иванов, Е.Л. Логинов и др.

Уголовно-правовой и криминологический аспекты противодействия легализации преступных доходов изучали В.М. Баранов, Б.В. Волженкин, Л.Д. Гаухман, И.А. Клепицкий, В.В. Лавров, В.С. Минская, Т.В. Молчанова, Д.В. Степанков, Т.Д. Устинова, О.Ю. Якимов, П.С. Яни и др.

Различным аспектам противодействия легализации преступных доходов посвящены диссертации А.А. Ганихина, Ю.В. Короткова, С.К. Крепышевой, В.Н. Кужикова, В.А. Никулиной, Т.А. Орлова, И.Л. Третьякова и др.

Вопросы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма нашли отражение и в исследованиях зарубежных

авторов, таких как П. Бернаскони, У. Гилмор, С. Годдард, Х.-Х. Кернер, К. Коттке, П. Лилли, Дж. Робинсон, Дж.Ф. Тони и др.

Легализация преступных доходов и финансирование терроризма, а также механизмы противодействия им являлись предметом исследования экспертов государственных органов США, Великобритании, Германии и других европейских стран, а также ряда международных организаций и структур.

Финансово-правовые аспекты противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма частично были исследованы в работах В.А. Зубкова, Э.А. Иванова, Е.Л. Логинова, В.Н. Мельникова, С.К. Осипова, Д.В. Степанкова и Л.Л. Фитуни.

**Предмет и объект исследования.** Несмотря на то, что работы всех перечисленных авторов вносят весомый вклад в изучение проблематики противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, финансово-правовая сторона данного вопроса по-прежнему остается мало изученной и нуждается в дальнейшем более подробном исследовании.

В этой связи **объектом** исследования являются финансово-правовые отношения, складывающиеся в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

**Предмет** данного диссертационного исследования составляют правовые и институциональные особенности функционирования финансово-правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма – финансового мониторинга.

**Целью** данного диссертационного исследования является выявление сущности финансового мониторинга и раскрытие его содержания, определение специфики финансово-правового регулирования и места норм финансового мониторинга в системе финансового права.



Необходимым условием для достижения поставленной цели является решение следующих задач:

- определить и раскрыть сущность и особенности содержания финансового мониторинга как финансово-правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- установить место и роль финансового мониторинга в системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма и системе финансового права России;
- проанализировать структуру международной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма;
- изучить этапы становления российской системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма;
- исследовать правовые основы финансово-правового механизма противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма и проанализировать его главные направления;
- изучить систему, структуру и полномочия субъектов финансового мониторинга;
- раскрыть содержание механизма и основных элементов системы финансового мониторинга;
- сформулировать пути повышения эффективности механизма финансового мониторинга.

**Методологическую основу** исследования составляет системный подход. В процессе исследования применялись общенаучные и специальные методы, такие как анализ, синтез, обобщение, индукция, дедукция, исторический, логический, сравнительный, функциональный и др.

**Теоретическую основу** исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых, специалистов в области теории государства и права, финансового права, международного публичного права, уголовного права,

экономики, экономической теории. Расширить теоретическую основу позволил системный подход к предмету исследования.

**Нормативную и эмпирическую базу** исследования составили проанализированные автором Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федерального уровня, материалы судебной практики судов Российской Федерации, международно-правовые документы, статистические данные Международного валютного фонда, материалы научных конференций, посвященных вопросам противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, публикации российской периодической печати и информационных сайтов сети Интернет.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что комплексному общетеоретическому анализу подвергается малонизученное юридической наукой явление. Диссертация представляет собой одно из первых монографических исследований, посвященных изучению финансового мониторинга как финансово-правового механизма противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма. В работе определены сущность и содержание финансового мониторинга, а также категориальный аппарат, установлена система соответствующего финансово-правового механизма. Кроме того, определено место финансового мониторинга в системе финансового права России и его соотношение с финансовым контролем.

**Выносимые на защиту положения диссертационного исследования** содержат следующие элементы научной новизны.

1. Авторское определение финансового мониторинга. Под финансовым мониторингом понимается комплекс финансово-правовых мер, направленных на предотвращение легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, а также проникновения таких доходов в финансовую систему России.

Являясь ключевым звеном системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, финансовый мониторинг одновременно выступает элементом обеспечения не только экономической и финансовой безопасности России, но и национальной безопасности страны.

2. Механизм обеспечения финансового мониторинга включает в себя три составляющие (правовую, институциональную и инструментальную) и является закрепленной действующими нормативными правовыми актами системой органов, организаций и институтов, действие которой направлено на создание условий для стабильного функционирования и устойчивого развития финансовой системы государства, а также выявление, предотвращение и противодействие угрозам для этой системы:

- правовая составляющая представляет собой совокупность правовых норм в области противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма;

- институциональная составляющая представлена системой государственных органов, организаций и институтов, обеспечивающих комплексное противодействие легализации преступных доходов и финансированию терроризма;

- инструментальная составляющая включает в себя совокупность способов и приемов осуществления противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

3. Финансовый мониторинг является частью финансового права и представляет собой комплексный финансово-правовой институт, нормы которого в целях предупреждения, выявления и пресечения деяний, связанных с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма, регулируют общественные отношения, возникающие между лицами, организациями и органами государственной власти в процессе проведения физическими и юридическими лицами операций с денежными средствами или иным имуществом.

4. Существование финансового мониторинга способствует возникновению и развитию одноименного научного направления в рамках науки финансового права, предметом которого является система финансового мониторинга как комплексного института финансового права. Данное научное направление должно сфокусироваться на исследовании и изучении, прежде всего, эффективности, гарантированности, действенности и ясности изложения финансово-правовых норм противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, содержащихся в различных нормативных правовых актах.

Предмет финансового мониторинга как научного направления составляет совокупность следующих основных компонентов:

- норм и подинститутов финансового мониторинга как комплексного финансово-правового института;
- финансово-правовых отношений в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма;
- законодательства в сфере финансового мониторинга;
- тенденций развития финансово-правового регулирования в указанной сфере и финансового мониторинга как комплексного института финансового права.

5. Правовую основу финансового мониторинга составляет широкий перечень международных и национальных нормативных правовых актов и иных документов, в том числе относящихся к так называемому «мягкому праву», т.е. содержащих нормы рекомендательного характера.

Нормативные правовые акты в сфере финансового мониторинга должны рассматриваться как самостоятельная группа источников финансового права, поскольку, несмотря на распространение финансового мониторинга на целый ряд сфер финансово-экономической деятельности, его нормы носят ярко выраженный специфический характер, позволяющий выделить их в отдельную группу.

6. Международная система противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма представляет собой совокупность международных и национальных институциональных и правовых механизмов, направленных на предупреждение, выявление и пресечение деяний, имеющих своей целью легализацию доходов, полученных преступным путем, и финансирование террористической деятельности, и сочетающих в себе финансово-правовые и уголовно-правовые методы регулирования возникающих в этой связи общественных отношений.

Данная система состоит из следующих элементов:

- международные договоры и акты, в том числе учредительные, международных и региональных организаций и иных органов;
- международные и региональные организации и иные органы и структуры, в том числе специализированные;
- национальные организационно-правовые системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

В рамках этой международной системы предметом регулирования является специальный комплекс финансовых, надзорных и оперативно-аналитических мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение финансовых операций, связанных с указанными преступлениями, а также правоохранительная деятельность по расследованию и уголовному преследованию легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

Субъектами (участниками) соответствующих отношений являются государства, компетентные государственные органы, финансовые учреждения и иные финансовые посредники, а также юридические и физические лица, участвующие в операциях с денежными средствами или иным имуществом.

**Теоретическая значимость** исследования состоит в том, что в диссертации сформулированы теоретические положения, которые позволяют получить целостное представление о финансово-правовом механизме

противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в совокупности его сторон, проявлений и отношений. Полученные в результате исследования теоретические положения и выводы развивают и дополняют ряд подотраслей и институтов финансового права, углубляют содержание и понимание противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Выводы и предложения имеют методологическое значение для дальнейших исследований в этой области.

**Практическая значимость** заключается в том, что результаты диссертационного исследования могут быть использованы в:

- учебном процессе при изучении финансового права, подготовке специалистов органов государственного финансового контроля и надзора, а также сотрудников правоохранительных органов в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма;

- деятельности органов государственной власти, занимающихся вопросами противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, в первую очередь Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинга), а также организаций, являющихся субъектами первичного финансового мониторинга;

- дальнейших научных исследованиях по данной проблеме, по разработке отдельных составляющих финансового мониторинга;

- правотворческой деятельности при разработке соответствующих нормативных правовых актов.

**Апробация результатов исследования.** Результаты исследования нашли применение в практической деятельности Федеральной службы по финансовому мониторингу, используются в учебном процессе в рамках Международного учебно-методического центра финансового мониторинга, а также при обучении работников «Газпромбанк» (Открытое акционерное общество).

Основные положения и выводы работы представлены в публикациях по теме исследования в периодических печатных изданиях, в том числе в

рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов диссертационных исследований.

**Структура работы.** Поставленные цели и задачи диссертационного исследования обусловили структуру работы, состоящую из введения, двух глав, каждая из которых включает в себя три параграфа, и заключения.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, характеризуются методологические и теоретические основы работы, ее нормативная и эмпирическая база, раскрывается научная новизна исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрываются теоретическая и практическая значимость работы, указываются сведения об апробации полученных результатов.

**Первая глава «Сущность и финансово-правовые аспекты системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма»** состоит из трех параграфов.

*Первый параграф «Общая характеристика финансового мониторинга в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма как института финансового права»* посвящен изучению места и роли финансового мониторинга в рамках национального режима противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и в системе финансового права, формулированию соответствующих понятий.

**Финансовый мониторинг** наравне с правоохранительным блоком является одной из двух основных подсистем национального режима противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, которые

отличаются по своему субъектному составу, особенностям правового регулирования и решаемым задачам.

Финансовый мониторинг делится на две основные части: первичный финансовый мониторинг, субъектами которого являются организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, и иные определенные законодательством лица, и государственный финансовый мониторинг, осуществляемый уполномоченным государственным органом (Росфинмониторингом) и рядом органов государственного контроля и надзора.

Финансово-правовые средства правового регулирования в сфере финансового мониторинга направлены на решение главной задачи в рамках этой подсистемы – предупреждение легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

Анализ структуры финансового права как отрасли российского права позволил выделить определенные группировки финансово-правовых норм, занимающих пограничное положение между подотраслями финансового права и финансово-правовыми институтами.

Эти группировки норм, т.н. «комплексные» финансово-правовые институты, еще не выделились в «полноправные» подотрасли финансового права, но в силу широкого охвата ими регулируемых отношений уже не могут именоваться «просто» институтами.

Комплексные институты финансового права, к которым автор относит финансовый мониторинг, по-прежнему обладают всеми характеристиками институтов права и одновременно приобрели и некоторые основные черты подотраслей права.

Особый характер регулируемых общественных отношений и тесная взаимосвязь финансового мониторинга практически со всеми подотраслями и институтами финансового права определили место финансового мониторинга в рамках науки финансового права – после рассмотрения вопросов валютного



регулирования и валютного контроля Особенной части финансового права России.

На основе выявленных и проанализированных признаков финансового мониторинга в рамках национального режима противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма и в системе финансового права в работе сформулированы вышеназванные определения исследуемого понятия.

*Во втором параграфе «Международная система противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма»* исследуются элементы организации механизма противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма на международном уровне.

В качестве целей создания международной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, сложившейся в результате ряда инициатив международных организаций и структур, а также отдельных государств, автор указывает:

- пресечение указанных преступлений;
- обеспечение подрыва финансовых основ всей транснациональной организованной преступности, включая коррупцию, и международного терроризма;
- предохранение финансовых учреждений и всей финансово-экономической системы от проникновения в них преступных денег и обеспечение их стабильности и безопасности.

С учетом того, что в основу формирования этой международной системы положен комплексный подход, совместивший в себе финансово-правовые и уголовно-правовые методы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, сочетание этих методов предопределило своеобразие процесса развития и сложную структуру такой системы, которая объединила традиционные организационно-правовые механизмы борьбы с преступностью с новыми институтами и инструментами финансово-

превентивного характера. На национальном уровне это выразилось в выделении финансового мониторинга и правоохранительного блока как отдельных подсистем режима противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Международная система противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, традиционно складывающаяся из институциональных и правовых основ, включает в себя также совокупность национальных режимов противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Организационно международная система противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма представлена как международными и региональными организациями, так и структурами, которые формально не являются международными организациями, но вместе с тем играют значительную, а иногда и ключевую роль в данной международной системе.

Изучение функций и полномочий всех задействованных в указанной системе международных и региональных организаций и структур позволяет выделить в качестве основных направлений их деятельности в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма такие, как: создание международных стандартов в этой области, их дополнение, совершенствование и распространение по всему миру, проверка эффективности реализации данных стандартов на национальном уровне, а также оказание необходимого технического содействия в их реализации.

Международные правовые основы в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма отличаются значительным многообразием составляющих ее правовых источников в связи с формальной независимостью организаций и структур, занимающихся нормотворчеством на данном направлении.

Автором приводится классификация соответствующих международных источников права по предмету регулирования, сфере действия (кругу участников) и своей юридической силе, анализ которых показывает, что в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма важнейшее значение имеют:

- для создания основ международной системы в данной области – юридически необязательные акты, носящие рекомендательный характер (международные стандарты);

- для закрепления эффективных механизмов реализации этих международных стандартов, включая вопросы международного сотрудничества компетентных органов иностранных государств – юридически обязательные документы двустороннего или многостороннего характера.

Особенностью данной международной системы является то, что наряду с регулированием международного сотрудничества в установленной сфере между компетентными органами разных государств предусматривается также обеспечение формирования соответствующих национальных режимов в каждой стране.

Международные стандарты в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма закладывают основы организации и правового обеспечения национальных режимов в этой области и предусматривают действенный механизм проверки их реализации, в связи с чем эффективность национальных режимов является прямым отражением эффективности реализации указанных международных стандартов и соответственно самой международной системы.

*В третьем параграфе «Формирование российской национальной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма»* приводится обзор и анализ важнейших этапов становления и развития соответствующего национального режима в Российской Федерации.

Изучение ключевых этапов формирования российской национальной системы позволяет выделить четыре основных периода:

- до июня 2000 года, когда Россия была внесена в «черный список» стран и территорий, не участвующих в борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, составляемый ФАТФ – до этого момента в России велась не вполне системная работа по созданию соответствующего режима, включая создание правовых и институциональных основ;

- с июня 2000 года по июнь 2003 год – период выведения России из «черного списка» ФАТФ и вступления России в ФАТФ в качестве полноправного члена, в ходе которого были приняты основные законодательные и иные нормативные правовые акты, создан уполномоченный орган, введен соответствующий инструментарий, позволяющий эффективно осуществлять противодействие легализации преступных доходов, что подтверждено международным сообществом;

- с июня 2003 года по конец 2007 года, когда в рамках третьего раунда оценки российская система противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма подверглась проверке со стороны ФАТФ и двух региональных структур по типу ФАТФ: МАНИБЭЛ (комитет экспертов в рамках Совета Европы) и ЕАГ (Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма) – это период активного развития и совершенствования национального режима, включая его международную составляющую, в ходе которого главными достижениями стали утверждение Президентом Российской Федерации Концепции национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и создание по инициативе России региональной структуры по типу ФАТФ для государств Евразийского региона (ЕАГ);

- с конца 2007 года по настоящее время – период, в ходе которого ведется интенсивная работа по совершенствованию отдельных элементов национальной

системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в соответствии с рекомендациями, полученными по результатам трехсторонней оценочной миссии ФАТФ, МАНИВЭЛ и ЕАГ.

Проведенная периодизация позволяет расставить основные хронологические акценты в развитии российской системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, увидеть и оценить основные тенденции и направления в ее развитии, а также более глубоко понять механизм совершенствования этой системы.

**Вторая глава «Организация системы финансового мониторинга в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в Российской Федерации»** включает в себя три параграфа.

*В первом параграфе «Институционально-правовые основы финансового мониторинга в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма»* анализируется существующая система государственных органов и институтов частного сектора, осуществляющих финансовый мониторинг, исследуются нормативные правовые акты разного уровня и различной юридической силы, регулирующие вопросы его осуществления.

Анализ системы государственных органов и институтов, обеспечивающих противодействие легализации преступных доходов и финансированию терроризма, позволяет сделать вывод, что эта система является многоуровневой и способной выполнять возложенные на нее задачи.

В формировании и реализации политики противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма принимают участие Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции федеральные органы исполнительной власти, Центральный банк Российской Федерации и Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Двухуровневая система финансового мониторинга (первичный финансовый мониторинг и государственный финансовый мониторинг) в сочетании с правоохранительным блоком обеспечивают целостность проведения государственной политики в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в соответствии с международными стандартами.

Проведенное исследование широкого перечня субъектов национальной системы финансового мониторинга позволяет выделить в правовой основе ее обеспечения два уровня: международный и национальный.

Важными международными источниками обеспечения механизмов реализации финансового мониторинга являются международные двусторонние и многосторонние договоры Российской Федерации. Основная часть норм, содержащихся в них, сформулирована таким образом, что не может применяться непосредственно для регулирования отношений в указанной сфере. Большое влияние на формирование правовой базы российской системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма оказывают резолюции Совета Безопасности ООН, а также рекомендации ФАТФ и других специализированных международных структур.

Среди источников национального права, которые также делятся на несколько уровней, прежде всего, выделяется Конституция Российской Федерации, которая установила систему государственных органов, обеспечивающих противодействие легализации преступных доходов и финансированию терроризма в рамках государства, а также ряд их полномочий и порядок взаимодействия между собой.

Далее следуют федеральные законы, наибольшее значение из которых для становления и развития системы финансового мониторинга имеет Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации

(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>4</sup>.

Особо надо отметить указы Президента Российской Федерации, которыми определяется Концепция национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, система и структура органов государственной власти, задействованных в системе финансового мониторинга, и ряд других вопросов.

Следующий уровень в иерархии подзаконных актов занимают акты Правительства Российской Федерации, которые определяют порядок организации, деятельности и полномочия системы государственных органов, обеспечивающих реализацию механизмов финансового мониторинга.

Отдельно выделяются акты федеральных органов исполнительной власти, задействованных в системе финансового мониторинга, в особенности Федеральной службы по финансовому мониторингу, а также Центрального банка Российской Федерации.

*Во втором параграфе «Первичный финансовый мониторинг в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма»* исследуется комплекс организационно-правовых мер предупреждения легализации преступных доходов и финансирования терроризма, осуществляемый организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом.

В рамках осуществления субъектами первичного финансового мониторинга, образующими фундамент национальной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, обязательных процедур внутреннего контроля выделены следующие основные блоки их прав и обязанностей:

- непосредственно организация системы внутреннего контроля;
- осуществление мер по установлению и надлежащей проверке клиентов;

---

<sup>4</sup> СЗ РФ, 2001, № 33, ст. 3418.

- хранение и представление сведений в уполномоченный орган;
- сообщение о подозрительных операциях;
- приостановление операций и отказ в выполнении распоряжения клиента.

Наряду с общими правами и обязанностями в сфере финансового мониторинга для каждой из категорий субъектов первичного финансового мониторинга характерны определенные особенности, связанные со спецификой регулирования их основной деятельности и тем местом, которые они занимают в финансовой системе России.

Проведенный анализ прав и обязанностей таких субъектов показывает, что действующая в России система финансового мониторинга имеет в своей основе принцип приоритетного использования кредитных организаций для целей противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, в связи с чем наибольшее внимание в рамках законодательства в этой сфере уделено именно банковскому сектору российской финансовой системы.

Отдельно автором уделено внимание вопросам повышения эффективности действия подсистемы первичного финансового мониторинга.

*Третий параграф «Государственный финансовый мониторинг в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма» посвящен функциональному анализу деятельности субъектов государственного финансового мониторинга: Федеральной службы по финансовому мониторингу и ряда надзорных и иных государственных органов.*

Основу функций основного органа, осуществляющего государственный финансовый мониторинг, перечень которых установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 года № 186 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу»<sup>5</sup>, составляет сбор и обработка информации об операциях, подлежащих контролю в соответствии с законодательством о противодействии легализации преступных доходов и

---

<sup>5</sup> СЗ РФ, 2004, № 15, ст. 1479.



финансированию терроризма, главным источником которой являются субъекты первичного финансового мониторинга.

Исследование задач, функций и полномочий Федеральной службы по финансовому мониторингу показало, что они нашли отражение в структуре ее центрального аппарата и разделены по следующим направлениям:

- сбор, обработка и хранение информации;
- проведение финансовых расследований (анализа), в том числе в целях противодействия финансированию терроризма;
- осуществление надзорной деятельности;
- межведомственное взаимодействие и координация;
- международное сотрудничество;
- правовое обеспечение финансового мониторинга;
- административно-хозяйственная деятельность.

Важная роль в обеспечении эффективности реализации механизмов финансового мониторинга принадлежит целому ряду органов государственного контроля и надзора, включая Центральный банк Российской Федерации, Федеральную службу по финансовым рынкам и Федеральную службу страхового надзора.

В рамках механизма обеспечения финансового мониторинга, который представляет собой закрепленную действующими нормативными правовыми актами систему органов, организаций и институтов, направленную на создание условий для стабильного функционирования и устойчивого развития финансовой системы государства, а также выявление, предотвращение и противодействие угрозам для этой системы, автор выделяет три составляющие: правовую, институциональную и инструментальную.

Автор отмечает, что структура действующего законодательства в сфере финансового мониторинга, а также его организационные и институциональные основы имеют законченный вид, и в этой связи предполагает, что дальнейшая работа в этой области должна быть направлена на совершенствование

механизмов и методов регулирования соответствующих отношений. При этом меры, направленные на совершенствование соответствующих механизмов и методов финансового мониторинга, предлагается разделить на три группы:

- меры общего характера в сфере финансового мониторинга;
- меры в сфере противодействия легализации преступных доходов;
- меры в сфере противодействия финансированию терроризма.

В **заключении** диссертации изложены основные выводы исследования и сформулированы предложения, имеющие значение для совершенствования финансово-правового механизма противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

\*\*\*

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

Статьи в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Булаев А.А. Организационная структура российской системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма: статья // Закон. – 2008. – № 10. – С. 183-188 (0,48 п.л.);

2. Булаев А.А. Место финансового мониторинга в системе финансового права: статья // Право и государство. – 2010. – № 2 (62). – С. 71-74 (0,38 п.л.).

Статьи в иных периодических печатных изданиях:

3. Булаев А.А. Росфинмониторинг: противоотмывочная система в условиях кризиса: статья в соавторстве // Бюджет. – 2009. – № 4. – С. 59-61 (0,3/0,15 п.л.).

Общий объем публикаций составляет 1,01 п.л.

Тираж 100 экз. Заказ № 175.

Издательство «МГИМО-Университет»  
119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии  
и множительной техники МГИМО(У) МИД России  
119218, Москва, ул. Новочеремушкинская, 26