

КОНЦЕПЦИЯ
национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию)
доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма

Настоящая Концепция на основе анализа ситуации, сложившейся в области легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, а также оценки эффективности существующей национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее - национальная система) определяет принципы государственной политики в данной сфере, стратегические цели и основные направления дальнейшего развития национальной системы, а также задачи по реализации настоящей Концепции.

I. Общие положения

1. Национальная система является совокупностью федеральных органов государственной власти, других государственных органов и организаций, осуществляющих противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, полномочий, которыми эти органы и организации обладают для реализации возложенных на них функций, и нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих их деятельность.

Национальная система призвана обеспечить проведение единой государственной политики в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Национальная система является важным компонентом стратегии борьбы с терроризмом и преступностью и направлена на защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение национальной безопасности и охрану экономических интересов Российской Федерации.

2. Ключевым элементом национальной системы является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти, - Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), находящаяся в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Росфинмониторинг осуществляет сбор, обработку и анализ

информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации, и принимает меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. При наличии оснований, свидетельствующих о связи таких операций с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма, информация об этом и необходимые сопроводительные материалы направляются в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией.

Министерство финансов Российской Федерации, осуществляющее функций по нормативно-правовому регулированию в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, другие федеральные органы исполнительной власти, правоохранительные органы, Центральный банк Российской Федерации, а также организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, участвуют в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в пределах полномочий, определенных законодательством Российской Федерации.

Деятельность Росфинмониторинга и других государственных органов и организаций, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, регулируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», другими федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, нормативными актами Министерства финансов Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации.

3. Важнейшими этапами формирования национальной системы являются:

а) принятие Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

б) создание в Российской Федерации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и координирующего деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти;

в) исключение Российской Федерации из списка стран и территорий, не участвующих в борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем (октябрь 2002 г.);

г) признание того, что правовая и институциональная системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в Российской Федерации

Федерации в целом соответствуют Рекомендациям Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ);

д) принятие России в постоянные члены ФАТФ (июнь 2003 г.).

II. Анализ ситуации в области легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма

4. Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма представляют серьезную угрозу национальной и глобальной безопасности, нарушают нормальное функционирование государства и его основных экономических институтов, препятствуют рыночным преобразованиям и контролю над финансовой системой страны со стороны государственных органов, вызывают недоверие в обществе к государственным институтам, создают негативный имидж России на международной арене.

5. В Российской Федерации материальную основу легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, составляют доходы, полученные в результате деятельности преступных сообществ, коррупции, мошенничества, незаконного оборота наркотиков, оружия и боеприпасов, похищения и торговли людьми, производства и реализации фальсифицированной продукции, изготовления и сбыта фальшивых денежных знаков, а также противоправного использования природных ресурсов, иной незаконной деятельности в различных секторах экономики.

Доходы, полученные преступным путем и прошедшие легализацию, в свою очередь, служат источником финансирования терроризма и способствуют созданию материальной базы для воспроизводства организованной преступности, в том числе транснациональной.

Организаторами и заказчиками террористических акций и иной деятельности, направленной против Российской Федерации, являются международные террористические и экстремистские центры и организации. В финансирование террористической деятельности нередко вовлекаются зарубежные некоммерческие организации, созданные на законных основаниях.

6. Легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма способствуют следующие условия, характерные для Российской Федерации на современном этапе:

а) коррупция в органах государственной власти, в том числе в правоохранительной и судебной системе;

б) отсутствие надлежащего контроля за использованием российскими субъектами хозяйственной деятельности оффшорных юрисдикции и других механизмов проведения платежей и расчетов, обеспечивающих анонимность или затрудняющих идентификацию участников операций с денежными средствами или иным

имуществом;

в) использование широко развитых небанковских (альтернативных) систем международных переводов финансовых средств;

г) несовершенство контрольно-надзорных и разрешительных механизмов финансово-хозяйственной и внешнеэкономической деятельности, что создает большие возможности для незаконного вывода денежных средств за рубеж;

д) отсутствие действенной национальной системы контроля за въездом иностранных граждан на территорию Российской Федерации и их передвижением по территории Российской Федерации;

е) нахождение в обороте значительных сумм наличных денежных средств.

III. Основы формирования и функционирования национальной системы

7. Формирование и функционирование национальной системы осуществляются на основе и с учетом;

а) особенностей социальной, экономической, финансовой обстановки в стране, угроз безопасности Российской Федерации, уровня и состояния преступности;

б) стандартов в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, принятых ФАТФ, Всемирным банком, Международным валютным фондом, Базельским комитетом по банковскому надзору, Международной ассоциацией страховых надзоров, Международной организацией комиссий сектора недвижимости, а также международных договоров Российской Федерации, резолюций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, положений других международных правовых документов, участником которых является Российская Федерация;

в) понимания легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, как совокупности противоправных действий, осуществляемых в целях придания правомерного вида владению, пользованию либо распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступлений;

г) признания противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма одним из стратегических средств борьбы с терроризмом и преступностью;

д) установления уголовной, гражданско-правовой ответственности за легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма, а также административной ответственности за несоблюдение мер по их предотвращению в сочетании, в частности, с мерами по повышению уровня

внутреннего контроля в организациях, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом;

е) сотрудничества с другими государствами и международными организациями в этой сфере.

IV. Причины, снижающие эффективность национальной системы

8. К причинам, снижающим эффективность национальной системы, относятся:

а) несовершенство системы информационного обеспечения государственных органов и организаций, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и разобщенность ведомственных информационных ресурсов, содержащих данные, необходимые для организации противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

б) недостаточное количество специально подготовленных кадров в сфере правоприменительной и надзорной деятельности;

в) низкая раскрываемость преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, что обусловлено недостаточным уровнем профессиональной подготовки оперативных сотрудников, следователей и прокуроров по обнаружению и раскрытию преступлений данной категории, собиранию, проверке и оценке доказательств, а также слабым взаимодействием между следственными подразделениями и органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, в процессе расследования уголовных дел данной категории;

г) отсутствие достаточного опыта судебного рассмотрения уголовных дел данной категории, что обусловлено, в частности, отсутствием необходимой специализации судей;

д) пробелы в нормативно-правовом регулировании вопросов, связанных с определением полномочий надзорных органов по нормативному регулированию и контролю деятельности в данной сфере организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, идентификацией и изучением клиентов указанных организаций, отнесенных к группам повышенного риска.

V. Принципы государственной политики в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма

9. Государственная политика в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию

терроризма должна строиться на следующих принципах;

а) сохранение преемственности в развитии национальной системы и эволюционного характера этого процесса;

б) повышение эффективности противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

в) обеспечение неотвратимости ответственности за правонарушения, связанные с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма;

г) учет положений международных договоров, стандартов и рекомендаций международных организаций в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, соответствующих национальным интересам и правовой системе Российской Федерации;

д) формирование и развитие нормативно-правовой базы в этой сфере с использованием положений преимущественно гражданского, банковского и валютного права;

е) информирование общественности о порядке проведения операций с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих обязательному контролю, и о планируемых изменениях этого порядка в целях усиления противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

ж) единство нормативно-правовой базы, режима и методов регулирования в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

VI. Стратегические цели и основные направления развития национальной системы

10. Стратегическими целями национальной системы являются:

а) сокращение масштабов организованной преступности и незаконной предпринимательской деятельности;

б) устранение условий, способствующих созданию и воспроизводству материальной базы терроризма, организованной преступности, наркобизнеса и коррупции;

в) предотвращение незаконного вывода денежных средств и доходов за рубеж;

г) создание условий для обеспечения репатриации денежных средств и доходов, полученных преступным путем и незаконно выведенных за рубеж;

д) обеспечение эффективности реализации полномочий государственных органов и организаций, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных

преступным путем, и финансированию терроризма, оптимизация механизмов координации их деятельности и взаимодействия между ними.

11. Достижение стратегических целей должно осуществляться по следующим основным направлениям:

а) нормативно-правовое обеспечение функционирования национальной системы, включающее в себя:

разработку механизмов, направленных на сужение сферы теневой экономики, в том числе на совершенствование системы финансового контроля;

развитие и совершенствование системы подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих эффективную реализацию предписаний федеральных законов в этой сфере;

разработку и совершенствование нормативно-правовых механизмов ответственности юридических лиц, причастных к легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, конфискации денег, ценностей и иного имущества, приобретенных преступным путем либо используемых для финансирования терроризма или совершения иных преступлений, а также совершенствование практики применения этих механизмов;

укрепление международного сотрудничества в области розыска, конфискации и репатриации денежных средств и доходов, полученных преступным путем и незаконно выведенных за рубеж;

усиление ответственности за финансирование терроризма, а также за преступления, совершенные преступными сообществами, коррупцию, мошенничество, незаконный оборот наркотиков, оружия, ядерных, химических и других особо опасных материалов, сопряженные с легализацией (отмыванием) доходов, полученных в результате совершения этих преступлений;

уточнение круга субъектов, обязанных осуществлять меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, с учетом Рекомендаций ФАТФ;

разработку нормативных правовых актов в области контроля, осуществляемого в соответствии с федеральным законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, за операциями физических лиц с денежными средствами или иным имуществом в целях предупреждения, выявления и пресечения деяний, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, при наличии информации о несоответствии фактически произведенных ими расходов официально полученным доходам;

обеспечение в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и Международным кодексом поведения государственных должностных лиц 1996 года соблюдения ограничений, связанных с

государственной и муниципальной службой;

упорядочение въезда иностранных граждан на территорию Российской Федерации и их передвижения по территории Российской Федерации, а также использования иностранной рабочей силы;

б) совершенствование методов изучения и идентификации клиентов организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, включающее в себя:

дифференцированный подход к идентификации и изучению клиентов в зависимости от их принадлежности к соответствующей группе риска;

разработку механизмов, направленных на получение организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, сведений, необходимых для установления и идентификации выгодоприобретателей;

в) повышение эффективности надзорной деятельности, предусматривающее:

оптимизацию частоты проверок надзорными органами организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, по соблюдению ими требований нормативных правовых актов в данной сфере;

усиление контроля за структурой собственности организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в части, касающейся выявления выгодоприобретателей и действительных собственников;

аккумуляцию в надзорных органах информации об учредителях (участниках) и действительных собственниках организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, аффилированных лицах;

г) совершенствование организации деятельности Росфинмониторинга и иных государственных органов, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также улучшение их материально-технического обеспечения, включающие в себя:

расширение информационно-технологических возможностей по сбору, обработке, хранению и передаче необходимой информации на федеральном, региональном и международном уровне;

создание единой информационной системы баз данных в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в которую должны войти базы данных регистрирующих органов;

д) совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, включающее в себя:

совершенствование методик выявления, раскрытия и расследования

уголовных дел данной категории;

введение специализации следователей, прокуроров и судей по расследованию и рассмотрению уголовных дел данной категории;

разработку и в необходимых случаях осуществление мер государственной защиты сотрудников государственных органов, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также участников уголовного процесса по уголовным делам данной категории;

е) усиление взаимодействия Росфинмониторинга с правоохранительными органами, а также правоохранительных и надзорных органов между собой и с поднадзорными организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, предусматривающее;

обеспечение взаимодействия Росфинмониторинга с оперативными и следственными подразделениями;

обмен информацией об организациях, не исполняющих требования законодательства Российской Федерации в данной сфере;

совместную разработку методологии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также единых подходов к квалификации такого рода преступлений;

установление порядка создания совместных рабочих групп, в том числе следственно-оперативных, для анализа, раскрытия и расследования уголовных и иных дел данной категории, прежде всего касающихся финансирования терроризма, легализации (отмывания) доходов, полученных в результате деятельности преступных сообществ, коррупции, мошенничества, незаконного оборота наркотиков, оружия и боеприпасов, похищения и торговли людьми;

ж) укрепление международного сотрудничества в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, предусматривающее:

участие в международных договорах и работе специализированных международных организаций;

заключение межгосударственных соглашений об обмене информацией о собственниках организаций, находящихся в юрисдикции других государств, в том числе в оффшорных юрисдикциях;

развитие эффективных форм сотрудничества с подразделениями финансовой разведки, правоохранительными органами и специальными службами, другими компетентными органами иностранных государств и международных организаций;

участие в разработке организационных основ Евразийской региональной группы по типу ФАТФ и содействие ее становлению и полноценной деятельности;

оказание содействия соответствующим органам государств -

участников Содружества Независимых Государств в создании национальных систем противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также налаживание эффективного обмена информацией с ними;

з) повышение профессиональной подготовки специалистов в сфере организации и непосредственного противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, предусматривающее:

формирование общегосударственной системы обучения специалистов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, включая базовую подготовку в высших и специальных учебных заведениях;

создание при Росфинмониторинге учебно-методического центра;

развитие различных форм профессиональной переподготовки сотрудников государственных органов и организаций, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

разработку и внедрение специальных программ повышения квалификации прокуроров и судей по вопросам ведения и рассмотрения дел данной категории;

языковую подготовку российских экспертов, участвующих в международном сотрудничестве в данной сфере;

и) создание системы оценок эффективности мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, включающее в себя:

разработку научно обоснованных количественных и качественных критериев оценок в данной сфере с учетом международных стандартов и требований;

налаживание комплексной системы статистической отчетности правоохранительных и иных компетентных органов о предупреждении, выявлении, раскрытии, расследовании и рассмотрении преступлений данной категории, а также о преследовании лиц, их совершивших.

VII. Задачи по реализации настоящей Концепции

12. В краткосрочной (2005-2006 годы) и долгосрочной (до 2010 года) перспективе предстоит обеспечить:

а) оптимизацию национальной системы;

б) прозрачность финансово-банковской деятельности, усиление контроля за обращением наличных денежных средств в зонах с высоким уровнем риска совершения преступлений;

в) переход от выявления, раскрытия и пресечения отдельных преступлений к комплексным упреждающим мерам по нейтрализации и пресечению деятельности преступных сообществ, причастных к легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и

финансированию терроризма;

г) совершенствование информационного обеспечения государственных органов и организаций, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

д) расширение международного сотрудничества Российской Федерации в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, включая участие в развертывании деятельности Евразийской региональной группы по типу ФАТФ (2005-2007 годы);

е) создание многоуровневой системы подготовки кадров для государственных органов и организаций, участвующих в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

ж) формирование позитивного отношения общественности, субъектов хозяйственной и финансово-банковской деятельности к требованиям и мероприятиям в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

11 июня 2005 года

№ Пр-984