

УДК: 347.734.5

Кумуков М.Ш.

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации, г. Москва*

ОПЕРАЦИИ ПУБЛИЧНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ КАК ОБЪЕКТ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА

Аннотация. Рассмотрены актуальные вопросы реформирования российского законодательства в целях обеспечения более эффективного контроля за финансовыми операциями публичных должностных лиц. Значительные полномочия, которыми обладают публичные должностные лица, влекут повышение риска совершения такими лицами преступлений финансового, прежде всего, коррупционного характера. В силу указанной особенности, законодательство России в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, относит финансовые операции публичных должностных лиц к категории особо контролируемых. Предлагается внести ряд изменений в законодательство в целях повышения эффективности системы выявления незаконно полученных денежных средств и иного имущества, размещаемых публичными должностными лицами.
Ключевые слова: коррупция, финансовый мониторинг, публичное должностное лицо.

M. Kumukov

*The Institute of Legislation and Comparative law under the Government
of the Russian Federation*

OPERATIONS OF POLITICALLY EXPOSED PERSONS AS AN OBJECT OF FINANCIAL MONITORING

Abstract. The article considers the topical issues of Russian legislation reforming in order to provide more effective control over the financial operations of politically exposed persons.

Due to the fact that politically exposed persons exercise broad authorities, financial operations of this category of people are often connected with a high risk of financial, primarily corruption offences. This peculiarity makes the financial operations of politically exposed persons an object of particular control.

A number of changes are proposed to amend the legislation in order to enhance the efficiency of illegally obtained property detection during the procedure of its placement in legal economy. In particular it is proposed to legally define the concept of “politically exposed persons”, and include in it both Russian politically exposed persons and foreign ones. The article also proposes to broaden the number of subjects of politically exposed persons by acknowledging as such former politically exposed persons.

Key words: corruption, financial monitoring, politically exposed person.

Развитие банковской системы, появление технических возможностей для свободного перемещения денежных средств как внутри страны, так и между различными государствами, «обналичивания» и перевода наличных денежных средств в электронную форму, наряду с распространением так называемых альтернативных систем денежных переводов, приводит к тому, что перед мировым сообществом и государствами в частности возникает необходимость выявления и пресечения операций, целью которых является придание правомерной формы владению, пользованию и распоряжению денежными средствами и иным имуществом, полученным преступным путём. Важнейшим способом выявления и пресечения подобного рода операций в настоящее время является новое направление, сформировавшееся в рамках финансового контроля, именуемое «финансовый мониторинг».

С момента принятия закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» (Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ, далее – Закон о противодействии) в России была введена система финансового мониторинга. Целью финансового мониторинга является недопущение преступных доходов в национальную экономику Российской Федерации и предотвращение использования субъектов финансового мониторинга для отмывания преступных доходов и финансирования терроризма [2, с. 30]. Специально уполномоченным органом в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (сокр. – ПОД/ФТ) в России является

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)¹.

В соответствии с Законом о противодействии, к мерам финансового мониторинга относятся: организация и осуществление внутреннего контроля, обязательный контроль, а также запрет на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах в сфере ПОД/ФТ. Под осуществлением внутреннего контроля следует понимать локальную правовую основу для деятельности финансового института в сфере ПОД/ФТ [1, с. 140]. Следует отметить, что локальные нормативные акты субъекта финансового мониторинга не дублируют нормы законодательства, а устанавливают иные меры по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, исходя, в том числе, но не ограничиваясь, из специфики деятельности таких организаций. Обязательному контролю подлежат операции, которые отвечают регламентированным в законодательстве количественным и качественным критериям. Помимо обязательного контроля системе финансового мониторинга известен также институт факультативного контроля. Факультативному контролю подлежат операции, которые обладают признаками незаконной цели совершения операции.

Важно отметить, что не на все организации, осуществляющие операции

¹ Действует на основании Указа Президента РФ от 13.06.2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу»), с изданием которого фактически утратило силу Постановление Правительства РФ от 23.06.2004 г. № 307 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу», а сама служба перешла в ведение Президента России.

с денежными средствами или иным имуществом (далее именуемые также «Субъекты финансового мониторинга»), распространяются требования осуществления мер по ПОД/ФТ. К субъектам финансового мониторинга, в том числе, относятся: кредитные организации, страховые организации, ломбарды, организации, осуществляющие посреднические услуги при покупке-продаже недвижимого имущества. На организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, возложены также специальные обязанности в целях осуществления ПОД/ФТ. Одной из обязанностей таких организаций является комплекс мер, осуществляемых при приеме на обслуживание специальной категории клиентов – иностранных публичных должностных лиц.

Законом о противодействии установлен ряд специфических обязанностей организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом, при принятии на обслуживание клиентов – иностранных публичных должностных лиц. В числе указанных мер особого контроля можно упомянуть, среди прочего, принятие на обслуживание иностранных публичных должностных лиц только на основании письменного решения руководителя либо иного уполномоченного лица организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом; принятие обоснованных и доступных в сложившихся обстоятельствах мер по определению источников происхождения денежных средств или иного имущества иностранных публичных должностных лиц; особый контроль операций, осуществляемых

не только публичными должностными лицами, но также их супругами, близкими родственниками. Причиной повышенного внимания к денежным операциям иностранных публичных должностных лиц, является тот факт, что данные лица, в том числе, имеют или имели доступ к государственным фондам, организациям с преимущественным участием государства, могут или могли заключать государственные контракты без проведения тендера или имитируя его проведение.

Несмотря на то, что термин «иностранный публичный должностной лицо» использован на законодательном уровне и является новым для российской правовой системы, его значение не раскрыто законодателем. Одной из самых влиятельных международных организаций в сфере ПОД/ФТ является межправительственная Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег – ФАТФ (**FATF – The Financial Action Task Force**), которая в ходе проверки системы ПОД/ФТ, принятой в России, уже указала на необходимость законодательного закрепления термина «иностранный публичный должностной лицо» [3]. Однако в международном праве термин «иностранный публичный должностной лицо» нашло правовую дефиницию. Так, например, в Конвенции ООН против коррупции (далее – Конвенция против коррупции) «иностранный публичный должностной лицо» определено как любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию

для иностранного государства, в том числе, для публичного ведомства или государственного предприятия¹.

В свою очередь, ФАТФ в рекомендациях² под иностранными публичными должностными лицам понимает лиц, которым доверены или были доверены значительные публичные функции другой страной, например, главы государств или правительств, видные политики, старшие правительственные, судебные или военные сотрудники, старшие руководители государственных корпораций, видные деятели политических партий. Таким образом, напрашивается вывод о том, что в международном праве термин «иностранное публичное должностное лицо» имеет единообразное толкование и имеет ряд характерных черт. В частности: занимаемый таким лицом пост должен предполагать либо прямой доступ к материальным ресурсам, либо возможность своими действиями (бездействием) дать преференции, выгоды другим лицам (имитация проведения тендеров и пр.); на момент совершения контролируемой финансовой операции иностранное публичное должностное лицо может не занимать соответствующий важный пост.

Однако остается открытым вопрос, распространяется ли данное определение на лиц, ранее замещавших такой

пост. Буквальное толкование Конвенции против коррупции говорит о том, что к иностранным публичным должностным лицам не относятся бывшие влиятельные сотрудники государственных структур и международных организаций. В свою очередь, в соответствии с рекомендациями международных организаций и зарубежных компетентных органов³ – Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Парламента Европы, Вольфсбергской группы, Сети по борьбе с финансовыми преступлениями США (ФИНСЕН), Объединённой группы по борьбе с отмыванием денег Великобритании и Федеральной Банковской комиссией Швейцарии, – в состав иностранных публичных должностных лиц входят также и бывшие высокопоставленные служащие иностранных государств и международных организаций.

Так как Россия ратифицировала Конвенцию против коррупции, для России понятие «иностранное публичное должностное лицо» не распространяется на лиц, ранее замещавших важный государственный пост в иностранном государстве или международной организации. Такой подход представляется ошибочным, так как дает возможность иностранному публичному должностному лицу, которое в результате незаконных действий приобрело денежные средства,

¹ Конвенция принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН, для Российской Федерации данный документ вступил в силу с 08.06.2006 г. («Бюллетень международных договоров», № 10, 2006).

² International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation - the FATF Recommendations (Paris, 16 February 2012).

³ «Рекомендации о реализации требований Федерального закона № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» в части выявления и контроля операций иностранных публичных должностных лиц (ИПДЛ)» (утв. Комитетом Ассоциации российских банков по вопросам ПОД/ФТ, протокол заседания Комитета № 22 от 27.01.2010 г.)

покинув занимаемый пост, с меньшими сложностями придать правомерный вид владению, пользованию и распоряжению незаконно полученным денежным средствам и иному имуществу. Таким образом, особый механизм контроля операций публичных должностных лиц не будет задействован, что также негативным образом скажется на борьбе с коррупцией. В свете вышеизложенного, представляется необходимым на законодательном уровне определить понятие «иностранное публичное должностное лицо», а также признать таковыми бывших высокопоставленных государственных служащих иностранных государств и международных организаций.

В целях оценки уровня развития системы ПОД/ФТ, ФАТФ на регулярной основе проводит проверки государств-членов. В июне 2008 г. ФАТФ провела оценку системы ПОД/ФТ, разработанную в России. Результаты проведённого исследования были оформлены Итоговым документом по результатам второго раунда взаимной оценки на предмет соблюдения норм в сфере ПОД/ФТ. Одно из замечаний ФАТФ касалось того, что российское законодательство в сфере ПОД/ФТ не распространяется на должностных лиц, работающих или работавших во властных структурах России, ограничиваясь лишь иностранными публичными должностными лицами.

Законом установлено¹, что наряду с особым контролем операций

¹ Федеральным законом от 03.12.2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

иностранных публичных должностных лиц, равное внимание должно уделяться операциям лиц, замещающих (занимающих) государственные должности Российской Федерации, должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, должности в Центральном банке Российской Федерации, государственных корпорациях и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, включённые в перечни должностей, определяемые Президентом Российской Федерации.

Таким образом, законодатель вновь отказался от дефиниции определения «Публичное должностное лицо», перечислив в Законе о противодействии определённые высшие должности в государственном аппарате, Центральном банке, государственных корпорациях и иных организациях, создаваемых на основе Федерального закона. Подобный подход, с точки зрения автора, представляется не совсем удачным. Прежде всего, перечисление должностей в тексте Закона о противодействии не представляется обоснованным ни с точки зрения практической необходимости, ни с точки зрения юридической техники. Если решено перечислять виды должностей, при замещении которых операции таких лиц могут подвергаться обязательному мониторингу, то достаточно было сделать отсылку на ст. 2 закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности,

и иных лиц их доходам» (Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ). В вышеуказанном законе содержится аналогичный перечень должностей, при замещении которых соответствующие должностные лица обязаны подавать информацию о своих доходах и расходах. В связи с тем, что цели вышеуказанного закона и института контроля операций публичных должностных лиц в рамках финансового мониторинга идентичны – недопущение экономических злоупотреблений высокопоставленными должностными лицами, – возникает возможность не дублировать идентичные нормы в разных законодательных актах.

Наилучшим же решением, представляется наряду с законодательным определением термина «публичное должностное лицо», создание и ведение перечня российских должностных лиц, операции которых могут быть подвержены процедурам обязательного контроля. Данная мера способствует установлению чётких правил осуществления операций с такого рода клиентами, даст возможность субъектам финансового мониторинга неукоснительно соблюдать законодательные требования в части обслуживания публичных должностных лиц. Таким образом, на сегодняшний день, с одной стороны, требование уделять особое внимание операциям публичных должностных лиц установлено, а с другой не созданы необходимые предпосылки для их исполнения.

Продолжая тему контроля операций российских публичных должностных лиц, необходимо заметить следующее. Из анализа изменённой ст. 7.3. Закона о противодействии следует, что специальные меры, применяемые

в отношении иностранных публичных должностных лиц (определение источников происхождения денежных средств или иного имущества публичных должностных лиц, особый контроль операций таких лиц, а также их приближенных) применяется лишь в том случае, если операциям такого клиента присвоена высокая степень (уровень) риска совершения таких операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путём, или финансирования терроризма. Таким образом, контроль операций российских публичных должностных лиц осуществляется уполномоченной организацией по собственному усмотрению, и не установлен в императивном порядке. Остаётся не ясным также вопрос о том, какие степени (уровни) риска выделяет законодатель, и как они определяются.

В целях эффективного осуществления мер по ПОД/ФТ, необходимо принять следующие меры. Прежде всего, необходимо дать на законодательном уровне чёткую дефиницию понятий «иностранное публичное должностное лицо» и «публичное должностное лицо», занимающее важный государственный пост в России. В целях устранения сложности практического применения процедур контроля операций, как иностранных, так и российских публичных должностных лиц, необходимо создать и вести перечень российских и иностранных публичных должностных лиц, операции которых должны подвергаться процедуре обязательного финансового мониторинга. Во-вторых, в понятие «иностранное публичное должностное лицо» и «публичное должностное лицо», занимающее важный государственный пост

в России, необходимо включить не только лиц, которые занимают соответствующие важные должности, на момент идентификации клиента, но и на лиц, занимавших соответствующие посты в прошлом. В третьих, необходимо устранить установленную редакцией ст. 7.3. Закона о противодействии необходимости осуществления мер по обязательному мониторингу операций российских публичных должностных лиц лишь после присвоения операциям таких лиц высокой степени риска совершения таких операций в целях отмывания денежных средств, полученных преступным путём, и финансирования терроризма.

ЛИТЕРАТУРА

1. Прошунин М.М. Правовое регулирование финансового мониторинга (российский и зарубежный опыт). – М.: Российская академия правосудия, 2010. – 345 с.
2. Прошунин М.М. Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма): учеб. пособие. – М.: Статут, 2009. – 224 с.
3. Mutual Evaluation of the Russian Federation / FATF [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fatf-gafi.org/countries/n-r/russianfederation/> (дата обращения: 16.02.2014)