

УДК 323.28

О СОДЕРЖАНИИ ПРЕДМЕТНОГО ПОЛЯ МОНИТОРИНГА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕГ И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

Сурнина К.С., Рогатенюк Э.В.

*Институт экономики и управления (структурное подразделение)
ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского»,
Симферополь, e-mail: surnina20@mail.ru, elana2005@mail.ru*

Для разработки интенсивной модели развития национальной системы ПОД/ФТ необходимо, чтобы приоритеты антиотмывочной и антитеррористической деятельности и ее инструментальное обеспечение определялись на основе изучения теоретических наработок и анализа существующих практик. В этой связи актуальным является изучение вопросов, связанных с выявлением экономического содержания базовых понятий в сфере ПОД/ФТ. Учитывая это, в статье рассмотрены в исторической последовательности и логической взаимосвязи такие понятия, как контроль – мониторинг, финансовый контроль – финансовый мониторинг, финансовый мониторинг – мониторинг в сфере ПОД/ФТ. Уточнение их экономического содержания позволило определить контроль как подсистему системы общего контроля; финансовый контроль – направление общего контроля; государственный финансовый контроль – вид финансового контроля; мониторинг – подсистему управления сложными организационными структурами; финансовый мониторинг – мониторинг состояния финансовых ресурсов в процессе их движения; мониторинг в сфере ПОД/ФТ – мониторинг нарушений и злоупотреблений в процессе движения денежных средств. В дальнейшем уточненное содержание предметного поля мониторинга в сфере ПОД/ФТ позволит избежать разночтения трактовки базовых понятий, существующих в финансах и финансовом праве; будет способствовать закреплению на законодательном уровне понятий мониторинга и финансового мониторинга.

Ключевые слова: контроль, финансовый контроль, государственный финансовый контроль, мониторинг, финансовый мониторинг, мониторинг в сфере ПОД/ФТ

ABOUT THE CONTENT OF A SUBJECT FIELD OF MONITORING IN THE FIELD ANTI-MONEY LAUNDERING AND COMBATING THE FINANCING OF TERRORISM

Surnina K.S., Rogatenyuk E.V.

*Institute of Economics and Management of the V.I. Vernadskiy Crimean Federal University,
Simferopol, e-mail: surnina20@mail.ru, elana2005@mail.ru*

To develop an intensive model of development of national anti-money laundering and combating the financing of terrorism system needs to prioritize anti-money laundering and anti-terrorist activities and its instrumental provision was determined on the basis of theoretical developments and analysis of existing practices. In this regard, relevant is the study of issues related to the identification of the economic content of the basic concepts in the field of anti-money laundering and combating the financing of terrorism. Given this, the article considers, in historical sequence and logical relationships concepts such as control, monitoring, financial control, financial monitoring – monitoring of anti-money laundering and combating the financing of terrorism. The clarification of their economic content has allowed to define the control as a subsystem of the overall control; financial control – the direction of common control; state financial control – financial control; monitoring of subsystem of control of complex organizational structures; financial monitoring – monitoring of financial resources in the process of their movement; monitoring of anti-money laundering and combating the financing of terrorism monitoring of violations and abuses in the process of cash flow. Further, the revised content of the subject field of the monitoring of anti-money laundering and combating the financing of terrorism will avoid discrepancies in the interpretation of basic concepts in Finance and financial law; will consolidate at the legislative level, the concepts of monitoring and financial monitoring.

Keywords: control, financial control, state financial control, monitoring, financial monitoring, monitoring of AML/CFT

Последствием глобального финансового кризиса стало значительное изменение масштабов и структуры теневой экономики. Основными факторами, определяющими масштабы теневизации российской экономики, являются: слабый контроль за коррупцией, отсутствие «демократической ответственности», низкий рост ВВП. Наличие данных факторов обусловило повышение требований к национальной системе противодействия легализации (отмыванию) дохо-

дов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее ПОД/ФТ) в части вопросов эффективности ее функционирования. Применяемая ранее «модель экстенсивного развития национальной системы ПОД/ФТ, предусматривающая возможность повышения эффективности реализуемых мер ПОД/ФТ за счет последовательного увеличения числа государственных структур и организаций в реализации антиотмывочного законодательства,

практически исчерпала себя» [1, с. 8]. Для разработки новой, интенсивной модели необходимо, чтобы приоритеты антиотмывочной и антитеррористической деятельности и ее инструментальное обеспечение определялись на основе тщательного изучения теоретических наработок и анализа существующих практик. То есть эффективность национальной системы ПОД/ФТ напрямую зависит от опережающего развития «научно-исследовательской компоненты национальной системы ПОД/ФТ по отношению к рискам и угрозам, связанным с эволюцией практик отмывания денег и финансирования терроризма» [1, с. 8].

В настоящее время исследованию различных аспектов мониторинга в сфере ПОД/ФТ посвящены работы отечественных ученых – В.И. Авдийского, О.Н. Горбунова, В.Н. Едроновой, В.А. Зубкова, М.В. Каратаева, Ш.М. Магомедова, В.А. Мельникова, С.К. Осипова, М.М. Прошунина, Д.А. Смирнова, М.А. Татчук, Ю.А. Чиханчина, Л.Л. Фитунина, А.В. Шашковой и др. Среди зарубежных авторов следует отметить Д. Демистеса, в работах которого рассматриваются новейшие технологии отмывания преступных доходов и обосновывается необходимость перехода к риск-ориентированному подходу, и Н. Райдера, изучающего стратегии финансирования терроризма.

Однако, несмотря на значительное количество публикаций, большинство проблем в сфере ПОД/ФТ рассматриваются с позиций гражданского, уголовного, административного или международного права. В то же время открытыми для дискуссий остаются вопросы, связанные с выявлением экономического содержания базовых понятий в сфере ПОД/ФТ.

Учитывая вышесказанное, целью данного исследования является уточнение содержания предметного поля мониторинга в сфере ПОД/ФТ в контексте риск-ориентированного подхода. Реализация поставленной цели предполагает рассмотрение в исторической последовательности и логической взаимосвязи таких понятий, как «контроль – мониторинг», «финансовый контроль – финансовый мониторинг», «финансовый мониторинг – мониторинг в сфере ПОД/ФТ» и уточнение их экономического содержания.

Материалы и методы исследования

В качестве базовых выбраны следующие теоретико-методологические подходы, используемые в теории и практике управления сложными социально-экономическими системами:

- системный, позволяющий структурировать базовые компоненты систем контроля, финансового контроля и государственного финансового контроля;

- функциональный, благодаря которому становится возможным выявить причинно-следственные зависимости между этапами контрольной деятельности, обосновать необходимость и возможность выделения финансового мониторинга в самостоятельную подсистему системы управления;

- процессный, являющийся, по сути, методологией решения проблемы управления в сфере ПОД/ФТ, поскольку позволяет интегрировать все компоненты системы финансового контроля в единый процесс.

Результаты исследования и их обсуждение

В ходе исследования выявлено, что контроль по своему содержанию является многогранной экономической категорией, научные взгляды на сущность которой эволюционировали с развитием рыночного хозяйства и организационных структур. Первоначально контроль ассоциировался с проверкой фактов, документов и иных сведений с точки зрения их правдивости и достоверности. Затем контроль стали рассматривать как способ проверки имеющихся фактов и действий на предмет соответствия нормативным актам и управляющим воздействиям различного уровня. Далее в рамках контроля выделили анализ и оценку отклонений, анализ причин отклонений, разработку мероприятий по их недопущению в будущем.

В процессе изучения теории контроля и практики контрольной деятельности ученые выделили ряд аспектов: организационный – структурирование элементов системы контроля и признаков классификации его видового состава; технический – разработка системы приемов анализа и оценки документов и операций; методический – совершенствования инструментального обеспечения контрольной деятельности. Современные исследователи акцентируют внимание на управленческом аспекте, согласно которому контроль трактуется как функция, подсистема (элемент) и одновременно инструмент управления различными по сложности объектами и процессами. Являясь одновременно завершающей и начальной стадией управленческого цикла, контроль представляет собой своеобразную форму обратной связи, благодаря которой управляющая система получает информацию о реальном состоянии управляемого объекта и степени реализации управленческих решений. Благодаря контролю становится возможным осуществить оценку степени достижения поставленных

целей в реальном времени, разработать меры по корректировке управленческих процессов для профилактики деструктивных отклонений и стимулированию конструктивных процессов, выбрать наиболее приемлемый (оптимальный) вариант развития (адаптации, обновления и совершенствования) объекта управления. Главное преимущество контроля перед другими элементами системы управления – это способность снижать неопределенность, а значит, и риски возможных потерь; не допускать, чтобы количество мелких ошибок и упущений превысило некую «критическую массу» и кризисные явления переросли в необратимый процесс разрушения объекта управления.

В рамках системного подхода контроль определяется как система «наблюдения, сопоставления, проверки и анализа функционирования управляемого объекта с целью выявления отклонений от принятых стандартов, поскольку она позволяет рассмотреть последовательность действий при осуществлении контроля» [2, с. 5–6]. Базовыми элементами системы контроля являются:

1) контролирующие субъекты – субъект, осуществляющий контроль (контрольно-надзорные органы), и субъект, принимающий решение по результатам контроля (правоохранительные органы);

2) подконтрольный субъект – объект контроля;

3) предмет контроля – проблемы и система критериев их оценки, согласно которой организуется процесс контроля;

4) контрольная деятельность или процесс контроля, который может рассматриваться как самостоятельный вид экономической деятельности.

Такие элементы системы контроля, как цели, задачи, принципы, методы и технологии, определяются непосредственно исходя из направления, вида и формы контроля.

С точки зрения процессного подхода контроль представляет собой совокупность следующих последовательно осуществляемых процедур (этапов): «получение сведений о состоянии объекта контроля; сравнение полученных данных с плановыми показателями; оценка величины отклонений и степени их влияния на функционирование объекта контроля; разработка мер по устранению выявленных отклонений; обеспечение выполнения разработанных мер» [2, с. 5–6]. Контроль как процесс сориентирован не на наказание, а на своевременное исправление ошибок в функционировании объекта контроля и недопущение их в будущем.

Обобщение практики контрольной деятельности на всех уровнях хозяйствования позволило выявить наиболее проблемную

сферу деятельности – финансовую; направление контроля – финансовый контроль (далее ФК); предмет контроля – различного рода нарушения и злоупотребления в процессе движения денежных средств на всех уровнях хозяйствования.

Необходимо отметить, что существование института ФК предопределено сущностью финансов как системы специфических экономических отношений, одним из субъектов которых всегда прямо или косвенно выступает государство, возникающих в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Первичными (базовыми) функциями финансов являются распределительная и контрольная, а вторичными – регулирующая и стабилизационная [3, с. 14–15]. Сущность контрольной функции заключается в способности финансов «сигнализировать» о ходе распределительного процесса, опосредованного движением денежных средств, а ФК – в организации и осуществлении контроля над этим процессом.

В экономическом контексте ФК трактуется неоднозначно: как функция государственного управления; форма государственного контроля; направление (вид) финансовой деятельности государства, которому отводится координирующая роль на всех уровнях реализации государством его контрольной функции. При этом предмет ФК и государственного финансового контроля (далее ГФК) четко не разграничиваются. Так, например, А.Г. Грязнова утверждает, что ФК «представляет собой систему методов, органов и мероприятий по проверке законности, целесообразности и результативности образования, распределения и использования денежных фондов государства и местного самоуправления. Финансовый контроль является формой государственного контроля, способствующей обеспечению законности и рациональности использования бюджетных средств, сохранности государственной и муниципальной собственности, вскрытию нарушений финансовой дисциплины. Основная задача финансового контроля – обеспечение четкого соблюдения норм финансового права, предписывающих и устанавливающих порядок образования, распределения и использования средств федеральных и местных бюджетов, внебюджетных фондов, средств государственных и муниципальных унитарных предприятий» [4].

Отожествление ФК с ГФК прослеживается и в нормативных документах (например, в Бюджетном кодексе РФ, Указе Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»). Во многом это

объясняется тем, что в России до 1917 г. понятие «финансовый контроль» рассматривалось исключительно в контексте организации и осуществления государственного контроля. Период командной экономики (с 1917 г. по 1990-е гг.) ознаменовался ужесточением централизации государственного контроля. С переходом экономики России на рыночный путь развития, централизованная система ФК претерпела серьезные изменения: сильно ослаб контроль со стороны финансово-кредитных органов и ведомственный ФК; в то же время была создана система органов ГФК, независимая от органов исполнительной власти – Счетная палата РФ и система государственных и муниципальных контрольно-счетных органов; введен президентский контроль, осуществляемый Главным контрольным управлением Президента РФ, входящим в состав Администрации Президента РФ.

Несмотря на серьезные изменения, в научных кругах не прекращаются дискуссии о необходимости реформирования системы ГФК и его правового обеспечения. Важность данного вопроса обусловлена систематическими финансовыми нарушениями в сфере бюджетных отношений, а именно – нецелевым и неправомерным использованием бюджетных средств; привлечением финансовых учреждений, установленных нефинансовых предприятий и лиц определенных профессий для отмывания незаконно полученных доходов и направления их на финансирование терроризма. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) – российский федеральный орган исполнительной власти, находящийся в ведении Министерства финансов РФ, – не в состоянии справиться с данными проблемами, усугубляемыми ростом количества необычных сделок с использованием современных финансовых технологий. Учитывая это, в 2001 г. был принят Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) денег, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [5]; в том же году был создан Комитет по финансовому мониторингу; в 2004 г. Комитет был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), руководство деятельностью которой осуществляет Президент РФ. С 2003 г. РФ является полноправным членом международной организации ФАТФ – Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег.

Необходимо отметить, что в нормативных документах и научной литературе такие понятия, как «финансовый мониторинг» и «противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем,

и финансированию терроризма», трактуются как равнозначные. При этом термин «мониторинг» (лат. «monitor» – увещивать, наставлять; англ. «monitoring» – наблюдение, контроль) не является новым; это достаточно широкое понятие, применяемое в различных областях знаний. В общем, «мониторинг представляет собой метод научного познания, используемый для исследования различных явлений общественной жизни, в том числе экономических и правовых, посредством наблюдения за ними, сравнительного анализа, с целью сопоставления их состояний на различных временных отрезках» [6, с. 166].

В теории управления мониторинг трактуется как процесс систематического сбора и обработка информации об изменении внутренней и внешней среды объекта управления с целью своевременной корректировки направления его развития. Необходимость в мониторинге обусловлена усложнением отношений внутри организационных структур и между ними, а также подвижностью и неопределенностью среды функционирования. С целью снижения компенсационных затрат разрабатываются превентивные меры, а задача мониторинга – определиться с их содержанием и областью применения. Обязательное присутствие контроля в системе управления сложными организационными структурами и постепенное выделение мониторинга в самостоятельную стадию процесса контроля, а затем и подсистему управления является своего рода «защитной реакцией» системы на угрозы внешней среды. Инструментарий мониторинга носит преимущественно оперативный характер и ориентируется на использование системы индикаторов – показателей, в первую очередь сигнализирующих о проявлении дестабилизирующих факторов.

Поскольку основой системы обеспечения процесса хозяйствования на любом из уровней являются финансовые ресурсы, мониторингу их состояния в условиях роста неопределенности внешней среды уделяется особо пристальное внимание. При этом финансовый мониторинг (далее ФМ) следует рассматривать как стадию процесса ФК, оформившуюся в самостоятельную подсистему финансового управления хозяйствующими субъектами различного уровня. В качестве предмета ФМ выступают финансовые ресурсы в процессе их движения, а цели – предупреждение различного рода нарушений в их движении.

Необходимость правовой регламентации отношений в сфере ФМ привела к его отождествлению с государственным финансовым мониторингом (далее ГФМ). Однако, по сути, ГФМ и первичный финансовый мониторинг – это уровни ФМ; фактическое раз-

личие между ними состоит в составе субъектов мониторинга – уполномоченном органе (Росфинмониторинге) и субъекте первичного мониторинга соответственно [7].

По мнению М.М. Прошунина и М.А. Татчук [8], использование ФМ и ПОД/ФТ как равнозначных понятий привело к тому, что предметная область ФМ сузилась: внимание акцентируется на денежных операциях, связанных с отмыванием преступно полученных доходов и финансированием терроризма. Так, В.А. Зубков и С.К. Осипов определяют ФМ как деятельность специально уполномоченного органа по предупреждению легализации преступных доходов; выявлению и пресечению легализации доходов; международному сотрудничеству [9, с. 100–101]. По мнению В.Н. Едроновой, ФМ «представляет собой наблюдение за операциями с денежными средствами и иным имуществом, подлежащими контролю в соответствии с законодательством, в целях проведения единой государственной политики в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, охраны экономических интересов России» [10, с. 47]. Отождествление предметного поля ФМ и мониторинг в сфере ПОД/ФТ привели к тому, что нерациональное и неэффективное использование денежных средств, следствием которого может стать нарушение финансовых пропорций с последующим развитием кризисных процессов, по сути, вышло из-под контроля.

Выводы

Обобщив результаты исследования, считаем необходимым сделать следующие выводы:

1. В эволюции контроля как неотъемлемого элемента (подсистемы) системы управления сложными организационными структурами и процессами можно выделить следующие логически взаимосвязанные стадии: наблюдение и сопоставление → проверка → анализ и оценка → коррекция → профилактика → ответственность. Усложнение отношений внутри организационных структур и между ними, а также усиление подвижности и неопределенности среды функционирования привело к постепенному выделению мониторинга в самостоятельную стадию процесса контроля, а затем и подсистему управления. Это явилось своего рода «защитной реакцией» системы от рисков и угроз внешней среды.

2. ФМ следует рассматривать как одно из направлений общего контроля, а ГФМ – как вид ФМ. В то же время ФМ является формой государственного контроля; способствует

соблюдению законности расходования бюджетных средств, сохранности государственной и муниципальной собственности, вскрытию нарушений финансовой дисциплины.

3. ФМ следует рассматривать как стадию процесса ФМ, оформившуюся в самостоятельную подсистему финансового управления хозяйствующими субъектами различного уровня. В качестве предмета ФМ выступают финансовые ресурсы в процессе их движения, а целью является выявление и предупреждение их неэффективного использования.

4. Нарушения в сфере бюджетных отношений и рост количества необычных сделок обусловили необходимость выделения из системы ФМ подсистемы мониторинга в сфере ПОД/ФТ, предметное поле которого – движение денежных средств, опосредующее легализацию преступных доходов и финансирование терроризма.

В дальнейшем уточненное содержание предметного поля мониторинга в сфере ПОД/ФТ позволит избежать разночтения трактовки базовых понятий, существующих в финансах и финансовом праве; будет способствовать закреплению их содержания на законодательном уровне.

Список литературы

1. Магомедов Ш.М. О роли и значении научно-исследовательского сопровождения национальной системы ПОД/ФТ / Ш.М. Магомедов, М.В. Каратаев // Вестник Российской академии естественных наук. – 2013. – № 7. – С. 7–10.
2. Грязнова А.Г. Финансы: учебник / А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, М.Л. Седова [и др.]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2012. – 496 с.
3. Рогатенюк Э.В. Финансы: учебное пособие / Э.В. Рогатенюк, И.М. Пожарицкая. – 2-е изд., перераб. и доп. – Симферополь: «Национальная академия природоохранного и курортного строительства», 2007. – 280 с.
4. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Кол. авторов; под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2004. [Электронный ресурс]. – URL: <http://vocabulary.ru/dictionary/1049/word/kontrol-finansovyj> (дата обращения: 02.12.17).
5. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» / Официальный сайт компании «Консультант-Плюс». [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/ (дата обращения: 01.12.17).
6. Смирнов Д.А. Мониторинг как форма государственного финансового контроля / Д.А. Смирнов, В.А. Мельникова // Гуманитарные и юридические исследования. – 2016. – № 4. – С. 165–174.
7. Актуальные вопросы государственного финансового мониторинга: теоретико-прикладные аспекты: монография / Климчук С.В., Сурнина К.С., Нехайчук Ю.С., Пожарицкая И.М. [и др.] / под ред. д.э.н., доцента Д.В. Нехайчука. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», – 2017. – 260 с.
8. Прошунин М.М. Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма) / М.М. Прошунин, М.А. Татчук. – Калининград: БФУ им. И. Канта, 2014. – 417 с.
9. Зубков В.А. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма / В.А. Зубков, С.К. Осипов. – 2-е изд. – М.: Спецкнига, 2007. – 752 с.
10. Едронов В.Н. Финансовый мониторинг как категория научного исследования / В.Н. Едронов // Финансы и кредит. – 2016. – № 14. – С. 43–57.