

## Глава VII

### Подразделение финансовой разведки

- |   |  |
|---|--|
| <p><b>А. Определение подразделения финансовой разведки</b></p> <p><b>Б. Основные функции</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Функция информационного центра</li><li>2. Аналитическая функция</li><li>3. Обмен информацией внутри страны</li><li>4. Международный обмен информацией</li></ol> <p><b>В. Возможные дополнительные функции</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Функция регулирования и надзора</li><li>2. Правоприменительная функция</li><li>3. Функция правового преследования</li><li>4. Функции консультирования и обучения</li></ol> | <p><b>Г. Организационная структура</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Различные типы ПФР</li><li>2. Выбор оптимальной формы</li><li>3. Вопросы мощности</li><li>4. Вопросы штатного обеспечения</li></ol> <p><b>Д. Меры защиты приватности</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Основной правовой конфликт: приватность против эффективности</li><li>2. Принцип конфиденциальности</li><li>3. Принцип специализации</li><li>4. Независимость и подотчетность</li></ol> |
|---|--|

**Д**ля успешной борьбы международного сообщества с отмыванием денег и финансированием терроризма необходимо иметь доступ к определенным видам финансовой информации, требуемым для проведения финансовых расследований. В этом отношении подразделения финансовой разведки (ПФР) играют все более важную роль в данном процессе. Структуры, отмывающие деньги и финансирующие терроризм, манипулируют своими преступными доходами с целью скрытия или утаивания их подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения и перемещения с конечной целью интеграции этих доходов в легитимную экономику и дальнейшего прохождения через нее.<sup>1</sup> Финансовые

1. Конвенция ООН «О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» (1988) («Венская конвенция»), статья 3(b)(i) и (ii). [http://www.narkotiki.ru/jworld\\_49.html](http://www.narkotiki.ru/jworld_49.html).

учреждения получают значительную поддержку при наличии в стране всеобъемлющего правового режима: (а) требующего представлять определенную информацию и учетные документы, и (б) способствующего обмену информацией между компетентными органами как внутри страны, так и в международном масштабе. Основные цели финансовой разведки заключаются в идентификации, прослеживании и документировании движения денег; в идентификации и нахождении собственности, являющейся предметом правоохранительных мер; а также в оказании поддержки при уголовном преследовании криминальной деятельности.

Финансовое расследование служит для выявления финансового следа, оставленного преступниками. В рамках этого процесса расследователи анализируют учетную документацию, относящуюся к счетам финансового учреждения, учетную документацию по операциям с недвижимостью, документы по правам удержания и судебным решениям, реестры корпораций, счета брокерских фирм и взаимных фондов, страховые контракты и весь спектр прочих документов, связанных с финансовыми и деловыми отношениями. Противозаконные финансовые операции в последнее время становятся все более изощренными и сложными, вследствие чего традиционным расследователям требуется осваивать новые и специализированные инструменты финансовой разведки.

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ГФМ, или FATF), признанная ведущим разработчиком международных правовых норм по борьбе с отмыванием денег (БОД) и борьбе с финансированием терроризма (БФТ), рекомендует возложить на финансовые учреждения обязанность сообщать определенную информацию и вести определенные учетные документы. В целом, в своих «Сорока рекомендациях по борьбе с отмыванием денег» (далее—«Сорок рекомендаций») ГФМ призывает страны возложить на финансовые учреждения обязанности в отношении ведения учета по идентификации своих клиентов и их операций,<sup>2</sup> а также в отношении информирования о

---

2. «Сорок рекомендаций», рекомендации №№ 11-25, [http://www.fatf-gafi.org/pdf/40Rec\\_ru.pdf](http://www.fatf-gafi.org/pdf/40Rec_ru.pdf).

любой подозрительной деятельности.<sup>3</sup> Информация, получаемая в результате выполнения таких требований об информировании и ведении учета, используется для реконструкции (воспроизведения) операций, для определения связей между индивидуальными клиентами и конкретными деловыми предприятиями, для подтверждения наличия «умысла» при совершении правонарушения (см. главу V.B: «Введение уголовного преследования за отмывание денег и финансирование терроризма» и V.B.3: «Умысел»), и, наконец, для определения роли данного индивидуума в криминальном предприятии или в финансировании терроризма.

При выполнении требований по информированию и ведению учета генерируется большой объем финансовых данных, большинство из которых не может использоваться компетентными органами без их дополнительного анализа. Для обеспечения эффективности институциональной базы БОД и БФТ в стране необходимо ввести надежную и эффективную систему обработки, анализа и распространения этих данных. Без такой системы расследователям будет намного труднее обнаруживать сделки, связанные с преступной деятельностью или финансированием терроризма. Насущная необходимость в эффективном информационном анализе объясняет широкое распространение подразделений ПФР и все возрастающую значимость их роли в международных усилиях по предотвращению, обнаружению и пресечению отмывания денег и финансирования терроризма.<sup>4</sup>

## **А. Определение термина «Подразделение финансовой разведки»**

Все ПФР выполняют целый ряд основных функций, соответствующих концепциям «Сорока рекомендаций» ГФМ, но

---

3. Там же, рекомендация № 12.

4. По состоянию на март 2003 года 69 стран организовали подразделения финансовой разведки, входящие в состав групп «Эгмонт». Перечень подразделений финансовой разведки во всем мире, входящих в группу «Эгмонт» приводится по адресу: [www.fatf-gafi.org/Ctry-orgpages/org-egmont\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/Ctry-orgpages/org-egmont_en.htm) (на английском языке).

ГФМ не использует термин ПФР в описании этих органов финансовой разведки. Группа «Эгмонт» в ноябре 1996 года приняла следующее определение ПФР:

Централизованное национальное агентство, отвечающее за получение (и истребование в разрешенном объеме), анализ и передачу в компетентные органы раскрываемой финансовой информации: (i) относящейся к предположительным преступным доходам, или (ii) требуемой в соответствии с национальными нормативно-правовыми актами по борьбе с отмыванием денег.<sup>5</sup>

В «Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности» (2000 г.) («Палермская конвенция») также принимается это название и указывается:

Каждое Государство-участник рассматривает вопрос об учреждении подразделения финансовой разведки, которое будет действовать в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмывания денежных средств.<sup>6</sup>

Таким образом, ПФР выполняет четыре основных функции, конкретно связанные с обнаружением отмывания денег и противодействию этому: функция централизованного сбора и хранения информации, анализ данных, обмен информацией

---

5. Группа «Эгмонт» (названная так по месту первой встречи группы в гостинице «Эгмонт-Аренберг Палас» в Брюсселе) является неофициальной организацией подразделений финансовой разведки. Цель группы состоит в создании для ПФР единого форума для усиления поддержки программ борьбы с отмыванием денег в их соответствующих странах. См.: Группа «Эгмонт», «Информационный документ о подразделениях финансовой разведки и группе Эгмонт» по адресу: [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/Eginfo-web\\_en.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/Eginfo-web_en.pdf) (на английском языке). См. также главу III.E: «Группа Эгмонт».

6. Палермская конвенция, статья 7(1)(b). *[Прим. перев.: в русском тексте конвенции, приведенном на веб-сайте ООН, используется термин «подразделение по финансовой оперативной информации», однако термин «подразделение финансовой разведки» гораздо шире распространен в литературе на русском языке и поэтому используется в данном переводе.]*

внутри страны и международный обмен информацией между компетентными органами. Эти функции выполняются централизованным органом—ПФР.

## **Б. Основные функции**

Функции ПФР могут быть различными в разных странах, однако в большинстве случаев предусматриваются четыре основных функции. Для того, чтобы подразделение ПФР могло быть принято в состав группы «Эгмонт», необходимо доказать, что оно в состоянии выполнять эти основные функции. Однако, поскольку отмывание денег, как правило, производится в международном масштабе, необходимо, чтобы подразделения ПФР объединяли свои усилия с действиями других национальных разведывательных органов. Отмывание денег часто производится с использованием трансграничных каналов для перемещения денег. Таким образом, даже при наличии превосходных внутренних законов и нормативных актов по борьбе с отмыванием денег (включая правовые нормы, относящиеся к ПФР) для обеспечения действенной борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма необходим эффективный механизм обмена информацией.

### **1. Функция информационного центра**

Финансовые учреждения обязаны информировать ПФР своей страны о любых подозрительных действиях и представлять другую документацию, которую требуется раскрывать (например, доклады об операциях с денежной наличностью). Централизация этой функции сбора информации—т. е. назначение ПФР получателем раскрываемой финансовой документации—является необходимым условием для создания эффективной национальной и международной базы для превентивной борьбы с отмыванием денег.

Использование единого информационного центра для информирования и представления требуемой раскрываемой

документации обеспечивает сбор всей требуемой информации в одном месте, что облегчает обработку информации и ее анализ на унифицированной основе. Централизация также существенно повышает эффективность сбора информации.

## 2. Аналитическая функция

Подразделения ПФР являются не только базами данных по финансовой информации, требуемой для других национальных органов регулирования или расследований. ПФР должны анализировать получаемые ими данные, поскольку многие сообщения о подозрительных операциях и другие раскрываемые финансовые документы зачастую выглядят как вполне законные. Однако сведения об обычных депозитах, снятии денег со счета, денежных переводах, покупке ценных бумаг или страховых полисов могут являться важными частями информации, требуемой для обнаружения и пресечения отмывания денег и финансирования терроризма.

ПФР могут обнаруживать криминальные финансовые операции только путем изучения и анализа этой информации. Для выделения действительно подозрительных операций среди тех, которые являются всего лишь необычными и безвредными, требуется информированный анализ. Без этого большинство сложнейших систем сбора данных, применяемых во всем мире, не будут продуктивными.

Сотрудники ПФР выполняют три специализированные аналитические функции. Как правило, они: (1) производят просеивание сообщенной информации с целью выявления действительно подозрительных случаев, которые следует направлять в компетентные органы следствия или прокуратуры; (2) обеспечивать поддержку следствию посредством проведения финансового анализа по запросу для поддержки текущего уголовного или административного расследования; и (3) проведение «стратегического анализа» как с целью расширения знаний о механизмах отмывания денег, так и с целью изобретения новых путей для предотвращения и обнаружения таких действий.

Для выполнения таких аналитических функций необходимо, чтобы государства представили своим ПФР необходимые юридические полномочия, требуемые кадровые ресурсы и достаточную техническую базу. В частности, для выполнения аналитических функций ПФР требуется расширение полномочий на доступ к информации. Эти полномочия должны включать: доступ к определенным коммерческим или правительственным базам данных; право на затребование дополнительной информации от подотчетных организаций и из других источников, по мере необходимости; и доступ к современным методам и техническим средствам разведки, таким как средства для прослушивания телефонных разговоров и ведения тайных операций (если это разрешается нормами национального законодательства).

При этом каждое государство должно обеспечить баланс между вполне реальными проблемами с защитой приватности (профессиональной тайны и тайны частной жизни) и потребностями ПФР в эффективной аналитической функции. Тогда как использование общедоступных коммерческих баз данных не создает проблем в части защиты приватности, расширение полномочий этих централизованных разведывательных подразделений, дающее им право на затребование дополнительной информации, создает такую проблему. Подобные предостережения имеют место также в отношении наблюдения и других методов сбора разведывательной информации, используемых подразделениями ПФР.<sup>7</sup> Поэтому законодательство о защите профессиональной тайны финансовых учреждений должно быть разработано так, чтобы не препятствовать выполнению этих функций ПФР.<sup>8</sup>

Аналитическая функция превращает ПФР в промежуточное звено между финансовым сообществом и системой уголовного правосудия и служит для защиты невинных клиентов. Роль такого промежуточного звена обычно укрепляется в тех случаях, если ПФР не действует в качестве органа расследования, имеющего

---

7. «Сорок рекомендаций», рекомендация № 2.

8. Там же.

права на осуществление уголовного правосудия. Более того, эта роль промежуточного звена может пострадать в том случае, если органам следствия и уголовного правосудия будет предоставлен прямой и нерегулируемый доступ к базам данных финансовой информации, имеющимся в ПФР. Поэтому ПФР должны проявлять бдительность, чтобы не допускать использования чувствительной финансовой информации неправомерными способами, приводящими к нанесению ущерба репутации невинных людей.

### 3. Обмен информацией внутри страны

При наличии подозрений на отмывание денег и финансирование терроризма ПФР должно иметь полномочия на обмен финансовой информацией и разведывательными данными и на их направление в другие государственные органы в целях расследования или принятия мер. ПФР также должно иметь полномочия на сотрудничество и координацию своих действий с другими государственными органами, обеспечивающими предотвращение и обнаружение отмывания денег.

Значимость оперативного обмена информацией между компетентными органами невозможно переоценить. От предоставления информации соответствующим органам зависит эффективность мер борьбы с отмыванием денег. В некоторых ПФР обмен информацией обычно производится после некоторого анализа представленной раскрываемой финансовой документации. Другие ПФР, особенно те, которые получают колоссальные объемы такой раскрываемой финансовой документации, немедленно передают эту информацию в правоохранительные органы; такие ПФР выполняют анализ раскрытой финансовой документации и прочей финансовой информации по запросу или же впоследствии по мере необходимости. В любом случае, ПФР должны как можно скорее предоставлять такие финансовые разведывательные данные в компетентные органы, чтобы эти органы смогли производить расследования на основании информации, полученной от ПФР.

Координация внутри страны имеет критически важное значение. ПФР должно являться основным партнером по внутренней координации и даже может получить полномочия на осуществление ведущей роли в координации работы соответствующих органов по борьбе с отмыванием денег, включая ПФР, надзорно-регулирующие органы финансового сектора, полицию, судебные органы и другие заинтересованные министерства и ведомства.

#### **4. Международный обмен информацией**

Поскольку большая часть процессов отмывания денег и финансирования терроризма осуществляется в международном масштабе, подразделения ПФР должны обладать возможностью делиться данными финансовой разведки с другими ПФР по всему миру, чтобы стать эффективными партнерами в международной борьбе с этими преступлениями. Одной из важнейших функций ПФР является возможность эффективного и оперативного сотрудничества со всеми его зарубежными коллегами. Обмен информацией на международном уровне должен производиться посредством прямых и защищенных коммуникаций с иностранными компетентными органами.<sup>9</sup>

### **В. Возможные дополнительные функции**

#### **1. Функция надзора и регулирования**

Подразделению ПФР или другому компетентному органу должны быть предоставлены полномочия на осуществление надзора за финансовыми учреждениями и контроля за выполнением ими требований к ведению учетной документации и информированию. ПФР или другому компетентному органу также должны быть предоставлены полномочия на наложение санкций или

---

9. См. главу VIII: «Международное сотрудничество».

штрафов на финансовые учреждения, не выполняющие эти обязательства по информированию или учету, включая, например, значительные штрафы и (или) приостановку действия лицензий. ПФР может получить полномочия на выпуск нормативных документов, регулирующих деятельность финансового сектора, если это потребуется для исполнения законов о борьбе с отмыванием денег.

Какой-либо орган государства должен отвечать за эти вопросы контроля соблюдения законности. В большинстве стран эта ответственность возлагается на надзорный орган каждого финансового сектора. Однако, поскольку ПФР является уникальным центром по сбору финансовой разведывательной информации, а также осуществляет анализ этой информации, этот орган находится в удобной позиции для контроля соблюдения обязательств по борьбе с отмыванием денег. Некоторые страны возложили на свои ПФР обязанности по контролю за соблюдением этих законов. В других странах некоторые подотчетные учреждения не подлежат никакому надзору, кроме надзора со стороны ПФР, в результате чего ПФР становится наиболее подходящим органом для решения межведомственных вопросов, возникающих в этом контексте.

Кроме того, в компетенцию ПФР может входить издание нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность финансового сектора применительно к реализации законов о борьбе с отмыванием денег. Однако при возложении на ПФР таких обязанностей необходимо учитывать факторы имеющихся мощностей, финансирования и приоритетов. Для обеспечения эффективной работы ПФР должно получать достаточные ресурсы и соответствующую поддержку со стороны правительства, чтобы выполнять как свои основные функции, так и любые дополнительные обязанности, возложенные на него. Если штат ПФР ограничен, то выполнение дополнительных функций надзора или регулирования может помешать выполнению его основных функций.

## 2. Правоприменительная функция

Хотя большинство ПФР не имеют правоохранительных полномочий, тем не менее, подразделению ПФР следует придать некоторые правоприменительные функции, основанные на его прямом доступе к финансовой информации и его возможности эффективных действий в тех случаях, когда требуются экстренные и (или) временные правоприменительные меры.

Государства могут возложить на свои ПФР обязанности по предоставлению следственной поддержки другим правоохранительным органам в ходе ведущихся расследований по делам об отмывании денег. В таком случае предполагается, что ПФР будет обмениваться информацией с органами следствия по их требованию.

Государства также могут предоставить своим ПФР полномочия на принятие временных мер для обеспечения эффективных действий в тех случаях, когда требуется действовать безотлагательно. Поскольку ПФР является важнейшим государственным органом по выявлению подозрительных операций, можно обосновать целесообразность предоставления ПФР предупредительных полномочий на принятие мер по обеспечению сохранности активов (имущества), которые впоследствии могут быть подвергнуты конфискации. Такие меры могут включать предварительное замораживание активов, а также прочие меры, ограничивающие возможность законного распоряжения такими активами.

Однако для применения таких полномочий на принятие предупредительных мер необходимо, чтобы ПФР могло идентифицировать активы, подлежащие конфискации на основании законов о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Такие полномочия могут предусматривать реализацию дополнительных прав, дающих ПФР возможность требовать дополнительную информацию от финансовых учреждений или даже проводить самостоятельные расследования с целью выявления таких активов. Однако при этом необходимо обращать особое внимание на то, чтобы ПФР обладало достаточными ресурсами для выполнения своих

основных функций, т. е. функций получения и анализа сообщений о подозрительных операциях, а также обмен информацией со своими отечественными и иностранными коллегами.

### **3. Функция правового преследования**

Если в дополнение к основным функциям сбора и анализа данных, обмена и распространения информации на ПФР были бы возложены функции правового преследования, т. е. полномочия на проведение уголовных расследований и на уголовное преследование преступлений, связанных с отмыванием денег, финансированием терроризма, и иных аналогичных преступлений, то такие полномочия могли бы представить собой проблему для основной функции ПФР, заключающейся в осуществлении финансовой разведки. Это также могло бы повредить возможностям ПФР в части сотрудничества на международном уровне, в особенности, с теми ПФР, которые не имеют полномочий на правовое преследование тех, чью деятельность они расследуют. Дополнительная ответственность за правовое преследование также повлияла бы на роль ПФР в качестве промежуточного звена между финансовыми учреждениями (и другими подотчетными организациями) и системой уголовного правосудия. В таком случае ПФР не смогло бы служить столь мощным посредником между этими двумя системами.

### **4. Функции консультирования и обучения**

Основываясь на его специализированной и многофункциональной научно-технической базе, ПФР можно оптимальным образом использовать в качестве правительственного органа, консультирующего и обучающего персонал финансовых учреждений в отношении мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.

И в этом случае, прежде чем возложить на ПФР такие обязанности, государства должны учитывать ограниченность ресурсов.

## Г. Организационная структура

### 1. Различные типы ПФР

При организации ПФР государства обычно выбирают одну из трех основных форм:

- а) *форма административного ведомства*, которое либо прикрепляется к надзорно-регулирующему органу, такому как центральный банк или министерство финансов, либо представляет собой самостоятельный административный орган;
- б) *форма правоохранительного ведомства*, которое прикрепляется к полицейским силам общего или специального назначения; или
- в) *форма прокурорского ведомства*, которое связано с прокуратурой в качестве судебного-правового органа.

В отношении этих трех различных организационных форм можно прийти к следующим общим выводам. При административной форме создаваемое подразделение ПФР имеет меньшую самостоятельность, но зато такое подразделение, как правило, пользуется большим доверием со стороны финансового сектора, является более компетентным в отношении самой финансовой системы и в большей степени может обмениваться информацией со своими коллегами по всему миру (большинство из которых представляют собой подразделения финансовой разведки, основанные на административной форме). Форма правоохранительного ведомства также приводит к некоторому уменьшению самостоятельности. Этот недостаток усугубляется тем фактом, что такой орган не обладает столь высокой компетентностью, и, следовательно, не пользуется столь высоким доверием финансового сектора, как ПФР в форме административного ведомства. Финансовые учреждения менее охотно сообщают информацию о подозрительных действиях в ПФР полицейского типа, если они знают, что их клиенты немедленно могут подвергнуться полицейскому расследованию.

Третий вариант—прокурорское ведомство—обеспечивает самостоятельность, но страдает от отсутствия доверия финансового сектора и фактических контактов с этим сектором. Во многих случаях подобные ведомства также не имеют возможности обмениваться информацией со своими иностранными коллегами по каналам коммуникаций ПФР, поскольку большинство из них являются ведомствами административного типа. ПФР, исполняющее чисто прокурорские функции, не сможет принимать эффективного участия в международном обмене информацией среди ПФР, поскольку его функции и обязанности в качестве судебного органа воспрепятствуют ему обмениваться разведывательной информацией на неформальной, гибкой, оперативной и (или) конфиденциальной основе, если только это не будет разрешено особыми правовыми нормами.

Хотя эти выводы служат для упрощения обсуждения, тем не менее, они также сопряжены с риском чрезмерного упрощения. Например, факт прикрепления ПФР к определенному ведомству может не полностью определять весь его характер. В этой связи важное значение имеют факторы комплектации штата, функций, полномочий и регламентов. На самом деле большинство существующих ПФР имеют смешанную форму—с административными, а также с некоторыми правоохранительными и (или) прокурорскими функциями.

Кроме того, оценка различных организационных форм основана на субъективном восприятии ряда вопросов, таких как степень доверия между учреждениями финансового сектора и ведомством данной организационной формы. Если полицейское подразделение определяется как правоохранительный орган, основная обязанность которого состоит в сборе доказательств в целях уголовного преследования, то такое определение в равной мере может распространяться на многие административные департаменты с правоохранительными функциями, такие как, например, таможенная служба. Более того, ряду существующих ПФР полицейского или прокурорского типа также придаются и чисто административные функции (например, функции хранения и анализа информации) без каких бы то ни было

правоохранительных функций, в результате чего они функционируют в большей степени как ПФР, основанные на административной форме.

При рассмотрении различных вариантов организации ПФР не следует руководствоваться упрощенной разбивкой на категории. Целесообразная институциональная форма является всего лишь одним из многочисленных вопросов, которые необходимо учитывать при организации в стране эффективного подразделения финансовой разведки.

## 2. Выбор оптимальной формы

Оптимальные решения по выбору надлежащей организационной формы при учреждении ПФР основываются на достаточном знании культурных особенностей и экономических характеристик страны, а также ее правовых и правоохранительных традиций. Хотя не существует какой-либо единственной формы, пригодной для всех стран, тем не менее, некоторые критерии имеют особо важное значение—эти критерии представлены ниже в виде вопросов.

- Обладает ли предлагаемое ПФР требуемыми возможностями и компетентностью в отношении финансовых операций?
- Каковы взаимоотношения между данным конкретным ведомством и финансовым сектором страны?
- Существует ли в ведомстве деловая культура, способствующая защите конфиденциальности финансовой информации и ограничению потенциального нарушения приватности частных лиц?
- Обладает ли предлагаемое ПФР реальными правовыми полномочиями, технической базой и опытом для обеспечения целенаправленного и оперативного международного сотрудничества?
- Позволит ли правовая база предлагаемого ПФР участвовать в сотрудничестве с иностранными органами

административного типа, и позволит ли эта правовая база осуществлять оперативный, эффективный, немедленный и (или) затребованный международный обмен информацией в отношении подозрительных операций?

### 3. Факторы мощности

Эффективность финансовых расследований полностью определяется способностями индивидуальных расследователей и возможностями технологической инфраструктуры, используемой для поддержки их усилий. Страна должна принять политическое решение о том, как ПФР сможет в оптимальном объеме использовать финансово-аналитические способности своего штата. В этой связи стране также потребуется определить, где именно следует разместить этот штат—в центральном банке, министерстве финансов, полиции или в судебном органе. Если ПФР будет создано в виде ведомства, абсолютно независимого от существующих регулирующих, административных или правоохранительных органов страны, то это так же может привести к серьезным проблемам в части выделения требуемых ресурсов.

### 4. Вопросы штатного обеспечения

Принципы кадрового обеспечения влияют на вопросы, связанные с ресурсами, приватностью и институциональной эффективностью. Относительная редкость специалистов по финансовым расследованиям означает, что принципы комплектации кадров должны определяться с учетом комплексного характера финансовых расследований и предусматривать привлечение людей с самыми различными специальностями.

Важное значение имеют как предыдущий опыт работы, так и условия найма. С одной стороны, должностные лица казначейства или министерства финансов, органов банковского

надзора и таможни обладают соответствующей компетентностью в финансовых вопросах и знакомы с подотчетными организациями из числа финансовых учреждений. С другой стороны, полицейские офицеры и сотрудники органов правосудия обладают опытом правоохранительной деятельности, который может оказаться особенно полезным в том случае, если данному ПФР предоставлены правоохранительные полномочия.

Условия найма также влияют на степень самостоятельности и на степень конфиденциальности в работе ПФР. В результате отсутствия достаточного числа высококлассных и опытных специалистов, которых можно было бы привлечь на работу в качестве расследователей ПФР, некоторые страны могут принять решение о комплектации штата своих подразделений посредством прикомандирования экспертов из других ведомств. Хотя это решение является менее дорогостоящим, и вероятно, в наибольшей степени способствующим эффективному обмену информацией, тем не менее, правительствам следует оценить факторы сохранения конфиденциальности и долговременные последствия подобных решений.

#### **Д. Защита приватности**

ПФР представляют собой центры сбора и ответственного хранения весьма конфиденциальной информации, что обуславливает необходимость постоянной бдительности в отношении соблюдения правовых и системных мер защиты.

##### **1. Основной правовой конфликт: приватность против эффективности**

По мере формирования ПФР возникают определенные правовые конфликты, обусловленные, в основном, конкуренцией целей законов и нормативно-правовых актов в отношении БОД и БФТ с

интересами защиты приватности (т. е. профессиональной или личной тайны) или противоречащие этим интересам.<sup>10</sup>

Законы по борьбе с отмыванием денег появились, отчасти, в качестве реакции на те препятствия для деятельности надзорных и правоохранительных органов, которые создавались законами о банковской тайне. В некоторых юрисдикциях жесткие требования о сохранении банковской тайны зачастую препятствовали усилиям следствия в части получения финансовой информации, необходимой для обнаружения преступлений и административных правонарушений или для прослеживания и конфискации активов. Такой результат противоречит рекомендации ГФМ, согласно которой законодательство профессиональной тайне финансовых учреждений не должно препятствовать применению любых рекомендаций ГФМ.<sup>11</sup> Обременительные процедуры также мешают усилиям следственных органов в отношении получения информации или доказательств из-за границы. По мере глобализации финансовой индустрии эти проблемы приобретают все более острый характер. Законы по борьбе с отмыванием денег могут рассматриваться как попытка обеспечения эффективного обмена информацией и сбора доказательств в национальном и международном масштабе, что является необходимым предварительным условием для эффективного применения норм административного и уголовного права в современной глобальной экономике.

Особо чувствительный и конфиденциальный характер индивидуальной финансовой информации означает, что ПФР должны ввести строжайшие процедурные меры защиты для своих

---

10. В преамбуле декларации о целях группы «Эгмонт» указывается, что эта организация «понимает ... чувствительный характер раскрываемой финансовой информации». Группа также считает, что «ПФР должны проводить разъяснительную работу о том, что национальные правовые нормы и законы о профессиональной и частной тайне не считались препятствующими обмену информацией, проводимому в соответствии с этими принципами между подразделениями ПФР», см. документ группы «Эгмонт»: «Принципы обмена информацией об отмывании денег между подразделениями финансовой разведки» (13 июня 2001 г.), принцип № 7. [www.fatf-gafi.org/pdf/EGstat-200106\\_en.pdf](http://www.fatf-gafi.org/pdf/EGstat-200106_en.pdf) (на английском языке).

11. «Сорок рекомендаций», рекомендация № 2.

важнейших функций сбора доказательственных финансовых материалов и обмена информацией. Действенность правоприменительных мер зависит от наличия эффективного и оперативного доступа к финансовой информации. Однако для осуществления таких правоприменительных мер необходимо раздвинуть существующие границы защиты приватности, что приводит к закономерной озабоченности в отношении потенциальных злоупотреблений.

Выполняя свои функции получения, обработки и распространения финансовой информации, относящейся к преступлениям, связанным с отмыванием денег и финансированием терроризма, подразделения ПФР находятся на переднем фронте этих дебатов в отношении баланса между эффективностью и приватностью. Этот конфликт отражается в используемых государствами вариантах выбора структуры, функций, полномочий и регламентов для своих подразделений финансовой разведки. При принятии любых решений в отношении объема и ограничения компетенции ПФР государствам необходимо производить реалистичную оценку потенциального риска нанесения ущерба приватности, присущего каждому из выбираемых вариантов.

## 2. Принцип конфиденциальности

Предъявление ПФР требований о соблюдении принципа конфиденциальности является важнейшим средством защиты от злоупотребления частной финансовой информацией. Этот принцип также позволит ПФР выполнять свои функции посредника между подотчетными финансовыми учреждениями и системой уголовного правосудия.

В тех случаях, когда ПФР входит в состав другого ведомства, например, полиции или прокуратуры, на это подразделение обычно распространяются общие требования о сохранении конфиденциальности. Однако при отсутствии таких общих требований необходимо предусмотреть конкретные требования о сохранении конфиденциальности, устанавливаемые правовыми нормами, регулирующими

создание и работу ПФР,<sup>12</sup> и контроль за исполнением этих требований должен подкрепляться уголовными или действенными административными санкциями. Требования о соблюдении конфиденциальности также могут содержаться в общеприменимых национальных законах о защите профессиональной и частной тайны.

Однако требования о соблюдении конфиденциальности в ПФР должны быть сформулированы так, чтобы не допускать неоправданного ограничения возможности обратной связи с финансовыми учреждениями, так как такая обратная связь имеет большое значение как для отношений между ПФР и финансовыми посредниками, так и для предоставления подотчетным учреждениями возможности для разработки эффективных механизмов информирования.<sup>13</sup> Требования о соблюдении конфиденциальности также должны быть сформулированы так, чтобы не препятствовать международному сотрудничеству между подразделениями ПФР.<sup>14</sup>

### 3. Принцип специализации

В дополнение к требованию о соблюдении конфиденциальности ПФР также может руководствоваться «принципом специализации», на основании которого ограничивается использование информации, сообщаемой ему финансовыми учреждениями, или требуемой им от таких учреждений. Если подразделению ПФР будет запрещено использовать представленную ему информацию в любых целях, кроме борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, то это

---

12. Guy Stessens, *Money Laundering : A New International Law Enforcement Model* (Cambridge, Angleterre, et New York, USA : Cambridge University Press, 2000), p. 191.

[Гай Стессенс: «Отмывание денег: новая модель международных правоприменительных мер» (Кембридж, Англия, и Нью-Йорк, штат Нью-Йорк, США. Издательство Кембриджского университета, 2000 г. стр. 191].

13. ГФМ (FATF): «Обеспечение обратной связи с подотчетными финансовыми учреждениями и другими лицами: рекомендуемые методы», параграф 6, см: [www.fatf-gafi.org/pdf/FEEDB\\_en.pdf](http://www.fatf-gafi.org/pdf/FEEDB_en.pdf).

14. Группа «Эгмонт»: «Принципы обмена информацией об отмывании денег между подразделениями финансовой разведки» (13 июня 2001 г.), принцип № 7.

будет способствовать укреплению доверия между подотчетными учреждениями страны и ПФР.

Такое ограничение по принципу специализации будет зависеть от содержания, вкладываемого в понятие «борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма». Такое ограничение может быть сформулировано так, чтобы предусматривать возможность использования финансовой информации, обрабатываемой в ПФР, исключительно в целях выполнения функций подразделения, предписанных законом о формировании ПФР. Это ограничение также может быть выражено в виде конкретного положения закона или нормативного акта, устанавливающего порядок распространения информации подразделением ПФР.

Принцип специализации должен быть сформулирован достаточно широко, чтобы не создавать препятствий для исполнения функций ПФР по применению законов и нормативных актов по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Кроме того, если принцип специализации распространяется на международный обмен информацией между различными ПФР, он должен быть сформулирован так, чтобы не препятствовать международному сотрудничеству между подразделениями ПФР и не снижать эффективность такого сотрудничества.<sup>15</sup>

На случай нарушения принципа специализации должны быть предусмотрены процессуальные нормы, устанавливающие недопустимость представления в суд доказательств, полученных с нарушением этого принципа, и (или) определенные административные или юридические санкции за нарушение конфиденциальности.

#### 4. Независимость и подотчетность

Государства должны обеспечить независимость своих ПФР от любого политического влияния, а также их независимость от

---

15. Там же, «Принципы обмена информацией об отмывании денег между подразделениями финансовой разведки» (13 июня 2001 года), принципы № 11 и № 12.

компетентных или других надзорных органов при вынесении решений о том, какие операции следует анализировать или какую информацию следует распространять. Независимость является еще одним средством защиты от злоупотребления или неправомерного использования раскрываемой финансовой информации. Независимость не является абсолютной, так как всегда будут иметься определенные аспекты подотчетности, но ПФР не должны подвергаться злоупотреблениям или чрезмерному давлению со стороны других государственных органов. Это ощущение независимости также способствует укреплению атмосферы доверия между ПФР и подотчетными ему финансовыми учреждениями, что будет способствовать предотвращению и обнаружению операций отмывания денег и финансирования терроризма.

Такая независимость может быть гарантирована несколькими способами. В некоторых случаях это обеспечивается за счет создания ПФР в виде самостоятельного ведомства с собственным бюджетом и штатом, не подчиняющегося любым другим ведомствам, которые могли бы склоняться к использованию этой системы с выходом за установленные рамки. Однако такая независимость должна сопровождаться надлежащими механизмами подотчетности, такими как парламентские отчеты, аудиты и (или) надзор со стороны судебных органов.