



Тихонин Иван Алексеевич  
Максякова Наталья Анатольевна  
Саратовская государственная юридическая академия  
Институт правоохранительной деятельности  
Россия, Саратов  
[tihonin.ivan@mail.ru](mailto:tihonin.ivan@mail.ru)  
[natalyamaks2003@mail.ru](mailto:natalyamaks2003@mail.ru)  
Tikhonin Ivan  
Maksyakova Natalia  
Saratov state law academy  
Institute of Law Enforcement activity  
Russia, Saratov

## СОЗДАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ФИНАНСОВОМУ МОНИТОРИНГУ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

**Аннотация:** данная работа посвящена истории создания одного из государственных органов, которым принадлежит ключевая роль в обеспечении государственной безопасности, а именно – Федеральной службе по финансовому мониторингу. Международный характер угроз, противодействие которым предстоит оказывать данному органу, обуславливает необходимость обращения к истории его создания сквозь призму становления и развития международной системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

**Ключевые слова:** росфинмониторинг, правоохранительная деятельность, история, легализация (отмывание) преступных доходов, финансирование терроризма.



## CREATION OF THE FEDERAL FINANCIAL MONITORING SERVICE: HISTORICAL ASPECT

**Annotation:** this paper is devoted to the history of the creation of one of the state law enforcement agencies, namely Federal Financial Monitoring Service. The international nature of the threats that Rosfinmonitoring is countering determine the need for researching the history of Federal Financial Monitoring Service creation through the prism of the formation and development of the international system for countering the laundering of proceeds from crime and the financing of terrorism.

**Key words:** Federal Financial Monitoring Service, law enforcement activities, history, legalization (laundering) of proceeds, financing of terrorism.

Федеральная служба по финансовому мониторингу является ключевым органом исполнительной власти, осуществляющим и координирующим деятельность других органов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию распространения оружия массового уничтожения и терроризма. На сегодняшний день роль Росфинмониторинга крайне велика, что обусловлено глобализацией современной организованной преступности [1], цифровизацией общества, особенностями взаимодействия и сотрудничества с другими государствами. Примечательно, что открывая заседание Межведомственной комиссии по принятию Российской Федерацией мер по результатам четвертого раунда взаимных оценок Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег, Юрий Чиханчин обратил внимание, что следует сохранять неполитизированный характер мер по борьбе с существующими угрозами, в том числе в рамках международных обязательств [2]. Такой подход, безусловно, является наиболее целесообразным в сложившихся условиях, о чем свидетельствует характер и специфика явлений, которым подразделения финансовой разведки (далее - ПФР) оказывают должное противодействие. Обратимся к истории зарождения ПФР России сквозь призму становления и



развития международной системы противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма.

В 1990 году Верховным советом СССР была ратифицирована Венская конвенция ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ 1988 года, заложившая основы международного сотрудничества в рамках противодействия отмыванию доходов, имеющих преступные (теневые) корни [3].

В июле 1989 года на Саммите Большой семерки в Париже было принято решение о созыве целевой группы по разработке финансовых мер из участников Саммита и других стран, заинтересованных в проблемах незаконного оборота наркотиков и отмывания доходов от него. Такое решение стало следствием возросших объемов отмываемых преступных доходов во всем мире [4]. В соответствии со статьей 53 Экономической декларации, принятой на данном Саммите, перед группой ФАТФ стояли такие задачи, как оценка результатов сотрудничества и уже предпринятых мер предотвращения использования банковской системы и финансовых учреждений в целях отмывания денег, а также в разработке дополнительных превентивных мер [5]. С 2001 года одним из направлений ее работы стало противодействие финансированию терроризма. А с апреля 2012 года внимание группы сконцентрировано к тому же и на усилении мер противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения [6]. И в наши дни Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег, являясь межправительственной организацией, выполняет одну из ключевых ролей в указанной сфере.

Исходя из положений Указа Президента РФ от 24.05.1994 г. №1016 «О неотложных мерах по реализации Федеральной программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994 – 1995 годы» следует, что концептуальные основы разработанной программы составлены уже с учетом целого комплекса факторов, что требуется при разработке мер



эффективного противодействия преступности, среди которых выделили такие социальные факторы, которые свойственны всему мировому сообществу, национальные социальные факторы, геополитические факторы, а также количественные и качественные особенности современной преступности [7]. Таким образом, основательно подготовленная база программы определила, в частности, ее системный подход к противодействию организованной преступности и отмыванию незаконно полученных финансовых средств.

С 1996 года Россия входила в Совет Европы, а с образованием Комитета экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег (МАНИБЭЛ) активно принимала участие в ее работе, проводя взаимные оценки по линии МАНИБЭЛ. Целью его деятельности является оценка соблюдения международных стандартов по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, эффективности их реализации, а также разработка и внесение на рассмотрение новых рекомендаций [8]. Следует отметить, что в 2003 году экспертами Комитета, ответственными за очередную оценку, были зафиксированы изменения, положительно характеризующие становление российской системы противодействия отмыванию денег [9]. За время своего участия в деятельности Комитета Россия прошла 4 раунда таких проверок [10].

В 1999 году Россией была подписана и в 2000 году ратифицирована Страсбургская конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 года, определяющая меры, принимаемые на национальном уровне, а также отдельные аспекты международного сотрудничества, в том числе принципы, помощь в проведении расследования, предварительные меры, отказ от сотрудничества и т.д. [11]

В качестве первого предшественника отечественной финансовой разведки можно упомянуть Межведомственный центр по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, образованный при МВД России в 1999 году. Его создание связано как с



современными вызовами в сфере борьбы с преступностью, так и с объективной необходимостью соответствия национальной системы международным стандартам. Однако данный центр нельзя назвать ПФР в силу недостаточной автономности, отсутствия на тот момент системы, обеспечивающей обязательное предоставление финансовыми организациями информации о подозрительных операциях, а также отсутствия базового федерального закона в сфере борьбы с отмыванием денег для реализации его функций в полной мере [12]. К тому же он не являлся центральным национальным органом. Однако были стойко определены его основные задачи, которые условно можно разделить на контрольно-надзорные, информационно-аналитические, организационно-методические и координирующие [13]. К слову, С.В. Кочетов отмечает крайне непростые условия, в которых законодатель осуществлял работу над проектами закона о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов. Несоответствие первого проекта международным стандартам было следствием отсутствия на тот момент соответствующего опыта у разработчиков в дополнение к тому, что проект, резко расширявший сферу применения антиотмывочного механизма, стал компромиссом различных заинтересованных групп. Такой подход к борьбе с преступностью в соответствующей сфере стал причиной включения России в черный список ФАТФ. Благодаря последовательным действиям и решительности нового руководства страны в лице В.В. Путина законопроект был доработан с учетом: прежних ошибок, необходимости создания уполномоченного органа, введения системы обязательного предоставления ему информации о подозрительных финансовых операциях, определения перечня предикатных преступлений, принят и подписан в 2001 году, наряду с которым были приняты поправки к Уголовному кодексу РФ, Федеральному закону «О рынке ценных бумаг» и Федеральному закону «О банках и банковской деятельности». Таким образом, была заложена база для создания центрального национального органа, ключевой задачей которого является противодействие легализации



(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [14]. В этот же день, а именно 1 ноября 2001 года было создано отечественное ПФР – Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ) (с 2004 года – Федеральная служба по финансовому мониторингу РФ) [15]. Следствием ряда ключевых консультаций и переговоров КФМ во главе с В. Зубковым с руководством ФАТФ, встречи А.Л. Кудрина на сессии Международного валютного фонда в Вашингтоне, предоставления миссии ФАТФ реальных фактов работы отечественного антиотмывочного механизма стало исключение России из черного списка ФАТФ [16]. С 2003 года Россия стала полноправным членом ФАТФ [17]. Однако на пленарном заседании 22-24 февраля 2023 года Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег было принято политизированное решение о приостановке членства России в ФАТФ [18].

С 2002 года ПФР России является членом группы Эгмонт, которая на данный момент представляет собой объединение 166 ПФР мира. Смысл данного объединения заключается в непрерывном и безопасном обмене финансовой разведывательной информацией и опытом ведения финансовой разведки в целях борьбы с отмыванием денег, финансированием терроризма и связанными с ними предикатными преступлениями [19]. За координацию взаимодействия с зарубежными ПФР в рамках Группы ответственным на данный момент является Ю.Ф. Короткий. Факт вступления КФМ в группу Эгмонт всего спустя год своего существования свидетельствует о качестве работы и действительной заинтересованности законодателя в решении существующих проблем, высоком уровне финансового, материально-технического и организационного компонентов его деятельности и о соответствии международным стандартам, чего добиться в столь короткие сроки весьма непросто.

С 2004 года свою деятельность осуществляет созданная по инициативе РФ Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов



и финансированию терроризма (ЕАГ) [20], которая обеспечила надлежащее политическое сотрудничество в соответствующей сфере, задействовав буквально все уровни взаимодействия, следствием чего стало объединение потенциалов в борьбе с террористической угрозой и повышение уровня прозрачности финансовых операций в регионе [21]. Кроме того, ЕАГ является ассоциированным членом ФАТФ. Председателем Евразийской группы является Ю.А. Чиханчин с января 2020 года. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2005 г. N 1989-р. создан Международный учебно-методический центр финансового мониторинга, первоначальной целью которого было обеспечение участия России в деятельности ЕАГ, а с 2011 года – обеспечение участия России в деятельности международных организаций, занимающихся вопросами противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма [22].

Таким образом, была создана отечественная система противодействия отмыванию теневых доходов и финансированию терроризма. Безусловно, ее функционирование немыслимо вне международной и региональной систем в соответствующей сфере, во взаимодействии с которыми проходило ее длительное становление и развитие.

#### **Список литературы:**

1. Варлачева А.В., Попов Д.Г. Глобализация транснациональной организованной преступности // Вестник БелЮИ МВД России. 2021. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/globalizatsiya-transnatsionalnoy-organizovannoy-prestupnosti> (дата обращения: 16.12.2022).
2. Официальный сайт Росфинмониторинга // В Росфинмониторинге рассмотрели итоги проведения национальной оценки рисков отмывания доходов и финансированию терроризма / URL: <https://www.fedsfm.ru/releases/6210> (дата обращения 16.12.2022).
3. Долбня Андрей Алексеевич Развитие системы финансового мониторинга Российской Федерации // Вестник НГУЭУ. 2019. №1. URL:



<https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-sistemy-finansovogo-monitoringa-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 17.12.2022).

4. Писаренко Аксинья Петровна Национальная "Антиотмывочная система РФ»: соответствие требованиям ФАТФ и оценка эффективности // Вестник ТИУиЭ. 2019. №2 (30). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-antiotmyvochnaya-sistema-rf-sootvetstvie-trebovaniyam-fatf-i-otsenka-effektivnosti> (дата обращения: 17.12.2022).

5. Экономическая декларация от 16.07.1989 (Париж) // URL: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html> (дата обращения: 17.12.2022).

6. Official website of the Financial Action Task Force (FATF) // What we do / URL: <https://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/> (дата обращения: 22.12.2022).

7. Указ Президента Российской Федерации от 24.05.1994 г. №1016 «О неотложных мерах по реализации Федеральной программы Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994 – 1995 годы» // URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/6121> (дата обращения: 17.12.2022).

8. Official website of the Council of Europe // Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism / URL: <https://www.coe.int/en/web/moneyval/home> (дата обращения: 17.12.2022).

9. Корчагин Олег Николаевич Участие органов власти и государственного управления Российской Федерации в международной системе по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем // Проблемы экономики и юридической практики. 2010. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-organov-vlasti-i-gosudarstvennogo-upravleniya-rossiyskoj-federatsii-v-mezhdunarodnoy-sisteme-po-protivodeystviyu> (дата обращения: 17.12.2022).

10. Официальный сайт Росфинмониторинга // Росфинмониторинг сообщил о попытке исключить Россию из FATF / URL: <https://www.fedsfm.ru/mediaaboutus/5627> (дата обращения: 17.12.2022).



11. "Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности" (заключена в г. Страсбурге 08.11.1990) (с изм. от 16.05.2005) // Официальный перевод на русский язык / СПС КонсультантПлюс / URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120806/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120806/) (дата обращения 17.12.2022).

12. Карпович О.Г. Создание системы противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов в Российской Федерации // Мудрый юрист / URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/30569-sozдание-sistemy-protivodejstviya-legalizacii-otmyvaniyu-prestupnykh-dokhodov> (дата обращения 17.12.2022).

13. Приказ МВД РФ N 335, Минфина РФ N 31н, МНС РФ N ГБ-3-34/133, ГТК РФ N 297, ФСБ РФ N 194, ФСЧП РФ N 160, ВЭК РФ N 90, Минэкономики РФ N 244, Минюста РФ N 181 от 14.05.1999 "О создании Межведомственного центра при МВД России по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем" // СПС КонсультантПлюс / URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23582/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23582/) (дата обращения 17.12.2022).

14. Кочетов, С. В. История создания и стратегия развития финансовой разведки России / С. В. Кочетов // Вестник Академии. – 2013. – № 2. – С. 82-85. – EDN QVAXLX.

15. Ольшаный, А. И. Создание и функционирование российской системы противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма / А. И. Ольшаный // Вестник Московского государственного открытого университета. Москва. Серия: Экономика и право. – 2010. – № 1. – С. 78-82. – EDN ORCPZV.

16. Официальный сайт Министерства иностранных дел РФ // Внешняя политика // Международная безопасность // Противодействие новым вызовам и угрозам // Об исключении России из «черного списка» Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF) / URL:



[https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/international\\_safety/crime/1686558/#:~:text=Россия%20исключена%20из%20%22чёрного%20списка%22,Министр%20финансов%20Российской%20Федерации%20А.Л.Кудрин](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/crime/1686558/#:~:text=Россия%20исключена%20из%20%22чёрного%20списка%22,Министр%20финансов%20Российской%20Федерации%20А.Л.Кудрин) (дата обращения: 22.12.2022).

17. Ткаченко Ирина Юрьевна Некоторые вопросы сотрудничества России и США в FATF // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-voprosy-sotrudnichestva-rossii-i-ssha-v-fatf> (дата обращения: 22.12.2022).

18. Официальный сайт Росфинмониторинга // Заявление Росфинмониторинга в связи с решением о приостановке членства Российской Федерации в ФАТФ / URL: <https://www.fedsfm.ru/releases/6372> (дата обращения: 03.03.2023).

19. Official website of Connecting Financial Intelligence Units // About the Egmont group / URL: <https://egmontgroup.org/about/> (дата обращения: 22.12.2022).

20. Шохин, С. О. Проблемы правового обеспечения борьбы с легализацией незаконно полученных доходов в Евразийском экономическом союзе / С. О. Шохин // Юрист. – 2018. – № 1. – С. 52-56. – DOI 10.18572/1812-3929-2018-1-52-56. – EDN YOJEPY.

21. Мелкумян Кристина Славиковна Эффективность региональных групп, созданных по типу ФАТФ (РГТФ), на примере Евразийской группы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) // АНИ: экономика и управление. 2017. №2 (19). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-regionalnyh-grupp-sozdannyh-po-tipu-fatf-rgtf-na-primere-evraziyskoj-gruppy-protivodeystviya-legalizatsii-prestupnyh> (дата обращения: 22.12.2022).

22. Официальный сайт Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма // Техническое содействие / URL: <https://eurasiangroup.org/ru/technical-assistance-and-training-itmcfm> (дата обращения: 22.12.2022).



ВОПРОСЫ РОССИЙСКОЙ ЮСТИЦИИ  
ВЫПУСК № 24