

С. С. Гамоненко

gss.oper@mail.ru

*Контрольно-ревизионный отдел,
Главное управление МВД России по Московской области,
Москва, Российская Федерация*

**Совершенствование методики оценки
эффективности национальной системы
противодействия легализации преступных доходов
и финансированию терроризма**

Аннотация: В статье рассмотрена авторская методика оценки эффективности деятельности национальной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма и ее элементов в системе обеспечения экономической безопасности, определены критерии и показатели оценки.

Ключевые слова: финансовый мониторинг, Росфинмониторинг, показатели оценки.

S. S. Gamonenko

gss.oper@mail.ru

*Audit Department,
Main Directorate of the Ministry of internal Affairs of Russia
across the Moscow region,
Moscow, Russian Federation*

**Improvement of methodology for assessing the effectiveness
of the national system of combating legalization
of criminal proceeds and financing of terrorism**

Annotation: In the article the author's technique of an estimation of efficiency of activity of the national system of combating legalization of criminal proceeds and financing of terrorism and its elements in the system of economic security, criteria and indicators for assessing.

Keywords: financial monitoring, Rosfinmonitoring, performance evaluation.

Важной целью системы обеспечения экономической безопасности является выполнение возложенных на субъекты данной системы задач по обеспечению экономической безопасности страны. Оценка выполнения поставленных задач основывается на анализе результатов деятельности этих субъектов, отражающих эффективность использования ими инструментов, методов и процедур, с помощью которых осуществляется воздействие на субъекты контроля, экономические явления и процессы.

Основным субъектом обеспечения экономической безопасности является государство, которое формирует систему ее обеспечения. В эту систему входят государственные органы власти или институты, имеющие инструменты обеспечения экономической безопасности, в функции которых входит обеспечение такой безопасности. Часть из них (например, Росфинмониторинг, правоохранительные органы, Банк России) осуществляет функции по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма и входит в национальную систему ПОД/ФТ, которая также нуждается в оценке эффективности и результативности достижения поставленных перед ней целей и задач для возможной корректировки и оптимизации ее функционирования. Оценка работы системы ПОД/ФТ также необходима для наделения ее субъектов дополнительными инструментами и методами в целях более эффективного осуществления деятельности по контролю и недопущению незаконных финансовых операций. Особенно это касается подсистемы финансового мониторинга национальной системы ПОД/ФТ, которая является основным источником информации о подозрительных клиентах и сомнительных операциях, а входящие в нее субъекты первичного финансового мониторинга непосредственно осуществляют контакт с экономическими агентами.

Основным инструментом оценки результатов деятельности национальной системы ПОД/ФТ являются показатели или индикаторы, которые можно использовать для анализа эффективности работы системы.

Анализируя отчеты Росфинмониторинга за 2014 г.¹ и за 2015 г.² можно увидеть, что в них используются следующие количественные показатели работы системы ПОД/ФТ:

1. Общее количество сообщений о сомнительных операциях, поступивших в Росфинмониторинг, в рамках обязательного и внутреннего контроля.
2. Общее количество проведенных Росфинмониторингом финансовых расследований.
3. Количество финансовых расследований, проведенных Росфинмониторингом в инициативном порядке.

¹ Публичный отчет Федеральной службы по финансовому мониторингу за 2014 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.fedsfm.ru/content/files/activity/annualreports/посл.вер.%20отчет%202014.pdf>.

² Публичный отчет Федеральной службы по финансовому мониторингу за 2015 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.fedsfm.ru/content/files/activity/annualreports/otchet_verstva_3.pdf.

4. Количество уголовных дел, возбужденных по материалам Росфинмониторинга.

5. Количество уголовных дел, направленных в суд.

6. Количество приговоров суда по материалам Росфинмониторинга.

Сравнение количественных значений данных показателей между собой по различным сопоставимым периодам дает возможность увидеть динамику изменения показателей в сторону увеличения или уменьшения. Это дает возможность делать выводы об улучшении либо о снижении эффективности деятельности национальной системы ПОД/ФТ в отчетном периоде по вышеуказанным количественным показателям.

Однако необходимо учитывать, что некоторые количественные показатели могут давать двоякую оценку деятельности системы ПОД/ФТ по определенным направлениям. Например, рост количества сообщений внутреннего (инициативного) контроля кредитных организаций может говорить об усилении работы и увеличении собственной ответственности банков в сфере соблюдения законодательства по ПОД/ФТ, чему способствует активная позиция Банка России по этому вопросу, который только за 2014 и 2015 гг. выпустил 31 нормативный акт по линии ПОД/ФТ³. Все это является положительным моментом. Но при этом тот же рост количества сообщений может говорить об увеличении негативных процессов в сфере отмыwania преступных доходов и финансирования терроризма, что требует усиления реагирования на данную угрозу экономической безопасности страны. Соответственно снижение данного показателя может указывать, с одной стороны, на более эффективную работу системы по недопущению и пресечению незаконных финансовых операций. Но с другой стороны можно предположить об ослаблении работы кредитных организаций в данном направлении, возможно в целях сохранения клиентов, даже неблагоденных, в кризисные периоды развития экономики или в целях выполнения определенных нормативов, исполнение которых требует контролирующий орган. Все это также возможно при условии наличия у кредитных организаций права на самостоятельную квалификацию (неквалификацию) операции клиента в качестве подозрительной. Это право может использоваться кредитными организациями в ущерб самой системы ПОД/ФТ.

³ Перечень нормативных актов и иных актов Банка России по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cbr.ru/today/anti_legalisation/print.asp?file=acts_resist.htm.

Также, например, рост количества возбужденных уголовных дел по линии ПОД/ФТ может говорить о росте эффективности работы правоохранительного блока, но также может указывать и на то, что осуществляемых мер воздействия на экономические процессы в сфере ПОД/ФТ не хватает и криминогенная обстановка в ней растет. Соответственно при уменьшении значения данного показателя можно делать обратные выводы.

Мы предлагаем для оценки эффективности деятельности национальной системы ПОД/ФТ не только сравнивать между собой значения одного количественного показателя по разным периодам, но и соотносить различные количественные показатели друг с другом. Это сравнение придаст им более качественный характер.

Также мы считаем, что кроме вышеперечисленных количественных показателей необходимо использовать для оценки и такой показатель как количество клиентов субъектов первичного финансового мониторинга, в отношении которых поступали сообщения в рамках обязательного и внутреннего контроля. Этот показатель более корректен и удобен для проведения анализа, чем показатель общего количества сообщений о сомнительных операциях, так как по каждому клиенту (физическому или юридическому лицу) финансовой организации может поступать в Росфинмониторинг абсолютно разное количество сообщений. Кроме того суммы операций, проводимых клиентами, могут также быть разными, что может влиять на возможность возбуждения уголовных дел со стороны правоохранительных органов.

По нашему мнению при оценке системы ПОД/ФТ дополнительно можно использовать следующие показатели:

1. Соотношение количества инициативных финансовых расследований Росфинмониторинга к общему количеству клиентов, в отношении которых поступали сообщения в рамках обязательного и внутреннего контроля – показатель K_1 , рассчитываемый по формуле 1.

$$K_1 = \frac{R}{N}, \quad (1)$$

где R – количество инициативных финансовых расследований Росфинмониторинга;

N – количество клиентов, в отношении которых поступали сообщения о сомнительных операциях.

Данный показатель говорит о физических возможностях Росфинмониторинга переработать весь объем информации о сомнительных операциях клиентов, поступающей от субъектов первичного финан-

сового мониторинга в виде сообщений. Также он говорит о качестве данной информации с точки зрения наличия в ней сведений, представляющих интерес для Росфинмониторинга, на основании которых возможно проведение финансового расследования.

Рост данного показателя указывает на увеличение физической возможности Росфинмониторинга в проведении все большего количества финансовых расследований (рост количества сотрудников), либо на увеличение эффективности деятельности его сотрудников, проводящих большее количество данных расследований, чем ранее. Также это может говорить о том, что растет количество клиентов субъектов первичного финансового мониторинга, в отношении которых поступили сообщения с информацией, представляющей непосредственный интерес для Росфинмониторинга. Что подразумевает качественную работу субъектов первичного финансового мониторинга в сфере ПОД/ФТ и эффективность контроля надзорных органов.

На рост этого показателя также повлияет уменьшение общего количества сообщений о клиентах финансовых организаций, поступающих в Росфинмониторинг.

Уменьшение показателя K_1 будет говорить о невозможности Росфинмониторинга переработать увеличивающийся объем информации о клиентах финансовых посредников, поступающей в виде сообщений, либо растет доля информации о клиентах, которая не представляет интереса для финансовой разведки и не дает оснований для проведения финансового расследования.

Самое высокое значение данного показателя составляет 1 (единицу), когда по каждому клиенту субъекта первичного финансового мониторинга, в отношении которого в Росфинмониторинг поступила информация о сомнительных операциях, уполномоченным органом проводится финансовое расследование.

2. Соотношение количества возбужденных уголовных дел по материалам Росфинмониторинга к количеству инициативных финансовых расследований Росфинмониторинга — показатель K_2 , рассчитываемый по формуле 2.

$$K_2 = \frac{D}{R}, \quad (2)$$

где D — количество возбужденных уголовных дел по материалам Росфинмониторинга.

Данный показатель говорит о непосредственной эффективности работы Росфинмониторинга как основного субъекта системы ПОД/ФТ

и о качестве материалов, направляемых в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел. Также он указывает на качество работы, как оперативных подразделений, так и органов предварительного расследования, которые должны принимать меры по установлению и доказыванию фактов совершенных преступлений.

Рост показателя говорит о том, что растет количество материалов, передаваемых Росфинмониторингом в правоохранительные органы, в которых содержатся признаки состава соответствующих преступлений. Кроме того, они могут указывать на возможное наличие предикатных преступлений, являющихся источником отмываемых преступных доходов, что также представляет интерес для правоохранительных органов. Идеальное значение этого показателя составляет 1 (единицу), когда по всем материалам уполномоченного органа возбуждаются уголовные дела.

Уменьшение показателя указывает на снижение эффективности работы Росфинмониторинга в части проведения инициативных финансовых расследований и качества материалов, передаваемых в правоохранительные органы. Кроме того, это может говорить о недостаточной результативности работы правоохранительных органов, которые не принимают необходимые меры по установлению и доказыванию фактов отмывания преступных доходов, а также не всегда верно оценивают достаточность оснований для возбуждения уголовного дела по материалам Росфинмониторинга, допуская принятие незаконных процессуальных решений.

3. Соотношение количества приговоров суда по материалам Росфинмониторинга к количеству возбужденных уголовных дел по материалам Росфинмониторинга — показатель K_3 , рассчитываемый по формуле 3.

$$K_3 = \frac{S}{D}, \quad (3)$$

где S — количество приговоров суда по материалам Росфинмониторинга.

Показатель говорит об эффективности и результативности деятельности правоохранительных органов в части качества расследования уголовных дел и сбора доказательств о преступных действиях их фигурантов, а также качества оперативного сопровождения данных дел, осуществляемого оперативными подразделениями.

Рост показателя указывает на более эффективную работу правоохранительных органов по расследованию уголовных дел. Она выражается в увеличении доли уголовных дел, по которым судами выносятся обвинительные приговоры. Оптимальное значение данного показателя составляет 1 (единицу), когда по всем уголовным делам, возбужден-

ным по материалам Росфинмониторинга, выносятся обвинительные заключения.

Уменьшение показателя можно расценивать как снижение эффективности работы правоохранительных органов, выражающейся в снижении доли уголовных дел, итогом расследования которых является вынесение судами обвинительных приговоров.

4. Соотношение количества приговоров суда по материалам Росфинмониторинга к общему количеству клиентов, в отношении которых поступали сообщения в рамках обязательного и внутреннего контроля – показатель K_4 , рассчитываемый по формуле 4.

$$K_4 = \frac{S}{N}. \quad (4)$$

Данный показатель указывает на результативность работы всех субъектов системы ПОД/ФТ. Он учитывает эффективность и качество работы субъектов первичного финансового мониторинга, эффективность деятельности правоохранительной подсистемы, субъекты которой осуществляют ПОД/ФТ с использованием процедур уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а также эффективность работы Росфинмониторинга, который выступает связующим звеном между ними, и иных надзорных органов.

Увеличение значения показателя указывает на то, что в поступающих сообщениях растет доля информации о клиентах субъектов первичного финансового мониторинга, содержащей признаки соответствующих составов экономических преступлений. Она служит основанием для возбуждения правоохранительными органами уголовных дел, по которым судами выносятся обвинительные приговоры. Кроме того, это говорит о повышении качества контроля и эффективности работы со стороны первичного звена системы ПОД/ФТ в этой сфере, а также о снижении доли информации об их клиентах, которая не представляет для указанной системы интерес в целях борьбы с незаконными финансовыми операциями.

Наоборот, уменьшение данного показателя говорит о росте поступления в систему ПОД/ФТ невостребованной информации.

Оптимальным значением показателя K_4 является 1 (единица), когда по каждому клиенту субъекта первичного финансового мониторинга, в отношении которого в Росфинмониторинг поступила информация о сомнительных операциях, возбуждается уголовное дело, по которому судом выносится обвинительное заключение.

5. Общий показатель эффективности деятельности национальной системы противодействия ОД/ФТ (Р), рассчитываемый по формуле 5.

$$P = K_1 + K_2 + K_3 + K_4. \quad (5)$$

Данный показатель объединяет в себе значения предыдущих показателей и указывает на эффективность деятельности самой национальной системы ПОД/ФТ.

Значения показателя Р соответствуют следующим интервалам:

1. (0; 1,33) – низкая эффективность.
2. (1,33; 2,66) – удовлетворительная эффективность.
3. (2,66; 4) – высокая эффективность.

Таким образом, использование для оценки национальной системы ПОД/ФТ соотношений различных количественных показателей даст возможность делать более однозначные выводы об эффективности работы системы ПОД/ФТ и сделает саму оценку более качественной и достоверной.

Список литературы

1. Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
2. Перечень нормативных актов и иных актов Банка России по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cbr.ru/today/anti_legalisation/print.asp?file=acts_resist.htm.
3. Публичный отчет Федеральной службы по финансовому мониторингу за 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedsfm.ru/content/files/activity/annualreports/посл.вер.%20отчет%202014.pdf>.
4. Публичный отчет Федеральной службы по финансовому мониторингу за 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.fedsfm.ru/content/files/activity/annualreports/otchet_verstka_3.pdf.

References

1. Federal'nyi zakon ot 07.08.2001 g. № 115-FZ «O protivodeistvii legalizatsii (otmyvaniyu) dokhodov, poluchennykh prestupnym putem, i finansirovaniyu terrorizma».
2. Perechen' normativnykh aktov i inykh aktov Banka Rossii po voprosam protivodeistviya legalizatsii (otmyvaniyu) dokhodov, poluchennykh prestupnym putem, i finansirovaniyu terrorizma [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: http://www.cbr.ru/today/anti_legalisation/print.asp?file=acts_resist.htm.

3. Publichnyi otchet Federal'noi sluzhby po finansovomu monitoringu za 2014 g. [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.fedsfm.ru/content/files/activity/annualreports/posl.ver.%20otchet%202014.pdf>.
4. Publichnyi otchet Federal'noi sluzhby po finansovomu monitoringu za 2015 g. [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: http://www.fedsfm.ru/content/files/activity/annualreports/otchet_verstka_3.pdf.