

ЗАМЕЧАНИЯ ПО ЗАКОНОПРОЕКТУ
«О внесении изменений
в отдельные законодательные акты Российской Федерации
(в части имплементации рекомендаций 22 и 23 Группы разработки
финансовых мер борьбы с отмыванием денег)»

1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1.1. С телеологической (целеполагательной) точки зрения нормы рекомендаций ФАТФ 22 и 23, сформулированные как универсальные, ориентированы на юрисдикции с оффшорным законодательством и/или юрисдикции, поддерживающие повышенный уровень анонимности экономических операций, в которых «иные лица» в терминах законопроекта¹ обладают полномочиями ведения деятельности от своего имени в интересах неназванных или анонимных клиентов.²

Поскольку российским законодательством ведение адвокатами, нотариусами, аудиторами, бухгалтерами экономической деятельности от своего имени в интересах неназываемых бенефициаров не предусмотрено, правовая возможность легального введения «иными лицами» в хозяйственный оборот имущества анонимного или нелегального происхождения в принципе исключена.

Необходимо учитывать, что в официальных Пояснительных примечаниях, являющихся составной частью рекомендаций ФАТФ, прямо указано: «Адвокаты, нотариусы и другие независимые специалисты права, и бухгалтеры, действующие как независимые правовые специалисты, не обязаны сообщать о подозрительных сделках, если соответствующая информация была получена в обстоятельствах, когда они связаны обязательствами профессиональной тайны или правовой профессиональной привилегии».³

Из сказанного следует, что имплементация рекомендаций ФАТФ 22 и 23 в национальное законодательство РФ не требует внесения каких-либо изменений в действующее законодательство об адвокатуре и нотариате.

1.2. Предлагаемые новеллы идут вразрез с конституционными нормами прямого действия (п.1 ст.15, п.1 ст.24, ч.3 ст.56 Конституции РФ).

Имплементация рекомендаций ФАТФ должна осуществляться с учетом толкования, данного Конституционным Судом РФ в Постановлении КС РФ от 14.07.15г. № 21-П относительно необходимости соотношения принятых международно-правовых обязательств по имплементации международных договоров с признанием, соблюдением и защитой прав и свобод человека как они определены Конституцией РФ, и недопущения нарушений основ конституционного строя.

1.3. С точки зрения актуальности законопроект не согласуется с Концепцией развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.⁴

В Разделе III Концепции (Цели, основные направления развития национальной системы и задачи по реализации этих направлений) изменение федерального

¹ В Рекомендациях ФАТФ это подгруппа УНФПП, охватывающая адвокатов, нотариусов, других независимых юристов и бухгалтеров - пп.d) рекомендации 22.

² Примерами могут служить такие юрисдикции как Люксембург, Швейцария, Панама, Белиз.

³ Пояснительное примечание к Рекомендации 23.

⁴ Утверждена Президентом РФ 30.05.18г.

законодательства (в частности, об адвокатуре и нотариате) не предусмотрено. В качестве основных задач по совершенствованию деятельности национальной системы указаны:

- расширение организационно-технических возможностей Росфинмониторинга по сбору, своевременной обработке, анализу, хранению, и передаче необходимой информации на международном, федеральном и региональном уровнях;⁵

- обеспечение координации деятельности органов, организаций и специалистов, входящих в национальную систему, и усиление взаимодействия между ними.⁶

Т.е. Президентом РФ отдан безусловный приоритет практической организационной деятельности по сравнению с формальным и избыточным нормотворчеством.

2. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЗ «ОБ АД» (Статья 2 Законопроекта)

2.1. Новелла, предлагаемая в пункте 1) ст.2 Законопроекта является избыточной по смыслу и дефектной с точки зрения юридической техники.

Редакция п.1 ст.4 ФЗ «Об АД»⁷ устанавливает, что законодательство об адвокатской деятельности и адвокатуре включает в себя федеральные законы без перечисления отдельных нормативных актов федерального законодательства. Следовательно, законодательство об адвокатской деятельности и адвокатуре автоматически охватывает и законодательство «о противодействии (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Казуальное указание в п.2 ст.4 ФЗ «Об АД» «законодательства о противодействии (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» технически выводит из сферы применения КПЭА соблюдение всего остального блока действующего законодательства, составляющего законодательство об адвокатской деятельности и адвокатуре согласно п.1 ст.4 ФЗ «Об АД».

ВЫВОД: предлагаемая новелла неприемлема.

2.2. Новелла, предлагаемая в пункте 2) ст.2 Законопроекта (введение п.3¹ ст.6 ФЗ «Об АД»), с точки зрения юридической техники представляется избыточной и частичной детализацией нормы пп.7) п.3 ст.6 ФЗ «Об АД».

2.3. Юридическая обязанность адвоката соблюдать требования действующего законодательства РФ (включая «законодательство о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма») существует независимо от включения специальной нормы (предлагаемого пп.4¹) п.1 ст.7 ФЗ «Об АД») в ФЗ «Об АД» по приведенным выше (п.п.1,2) доводам.

ВЫВОД: новелла, предлагаемая в пункте 3) ст.2 Законопроекта лишена системного правового смысла.

2.4. Предлагаемая пунктом 4) ст.2 Законопроекта корректировка института адвокатской тайны является неоправданным ущемлением конституционных прав граждан РФ, т.к. Рекомендациями ФАТФ прямо оговаривается, что адвокаты не должны сообщать о подозрительных сделках, если эта информация охватывается профессиональной тайной.⁸

Следовательно, предложение дополнить ст.8 ФЗ «Об АД» п.4, устанавливающим изъятия из запрета на разглашение адвокатской тайны, явным образом выходит за рамки

⁵ Пп.а) п.12 Концепции.

⁶ Пп.г) п.12 Концепции.

⁷ ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» № 63-ФЗ от 31.05.02г.

⁸ Пояснительное примечание к Рекомендации 23.

исполнения международно-правового обязательства по имплементации рекомендаций ФАТФ.

ВЫВОД: предлагаемая новелла неконституционна.

2.5. Запрет на доступ к приобретению статуса адвоката лицам, включенным в «черный» перечень, либо лиц, в отношении которых приняты меры по замораживанию (блокированию) денежных средств в соответствии с законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма направлен на предотвращение злоупотреблений статусом адвоката и способствует повышению авторитета адвокатуры.

Введение данного запрета согласуется с институтом профессиональной этики, закрепленным в КПЭА, и не является ограничением для доступа к профессии постольку, поскольку заинтересованное лицо имеет правовую возможность оспорить законность мер, примененных к нему в рамках соответствующего законодательства.

ВЫВОД: новеллы, предлагаемые в пунктах 4),5) ст.2 Законопроекта, являются приемлемыми.

2.6. Взаимодействие территориального органа исполнительной власти в области юстиции с Росфинмониторингом (федеральным органом исполнительной власти, принимающим меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения), включая информационный обмен в отношении данных регионального реестра адвокатов субъекта РФ не относится к предмету регулирования ФЗ «Об АД».

Поскольку п.2 ст.14 ФЗ «Об АД» регулирует правоотношения между адвокатской палатой субъекта РФ и территориальным органом юстиции, предлагаемая норма о направлении последним копии регионального реестра в Росфинмониторинг подлежит (при необходимости) закреплению в иных нормативных актах.

ВЫВОД: внесение в ФЗ «Об АД» изменений, предлагаемых пункте б) ст.2 Законопроекта, нецелесообразно.

2.7. Предлагаемый институт согласования норм КПЭА с Росфинмониторингом не отвечает декларируемой Законопроектом цели имплементации Рекомендаций ФАТФ 22 и 23 в национальное законодательство и идет вразрез с базовыми законодательными принципами взаимодействия адвокатуры и государства (п.2 ст.3 ФЗ «Об АД»).

С точки зрения юридической техники подобную норму не следует вводить в ст.36 ФЗ «Об АД», посвященную компетенции Всероссийского съезда адвокатов.

ВЫВОД: новелла, предлагаемая в пункте 7) ст.2 Законопроекта, является неприемлемой.

3. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЗ № 115-ФЗ (Статья 3 Законопроекта)

3.1. Включение в состав «иных лиц» нотариусов и адвокатов не соответствует правовому смыслу имплементируемых рекомендаций 22 и 23 и противоречит официальным разъяснениям ФАТФ.⁹

Возложение на адвокатов и нотариусов (с учетом специфики их профессиональной деятельности) обязанностей по направлению в уполномоченный орган сведения о действиях, осуществляемых «в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма» в случаях, когда «возникают

⁹ Пояснительное примечание к Рекомендации 23.

подозрения»,¹⁰ создает предпосылки злоупотреблений и эксцессов в отношении прав граждан, придает нотариату и адвокатуре несвойственные данным институтам функции.

3.2. Предлагаемые новеллы являются недостаточно проработанными, порождающими правовую неопределенность регулирования, непосредственно связанного с конституционными правами и свободами граждан. Уровень юридической техники Законопроекта в указанной части неприемлемо низкий.

В частности, в пункте 2) ст.3 Законопроекта предлагается дефиниция, согласно которой «под операциями (сделками) понимаются <...> действия <...>, связанные с обращением к нотариусу, <...>, адвокату, аудиторской организации, индивидуальному аудитору <...>».

Законопроект смешивает юридические институты контроля и надзора.¹¹

Осуществление адвокатскими палатами субъектов РФ контроля за исполнением адвокатами требований ст.7¹ ФЗ № 115-ФЗ¹² в предлагаемой пунктом 5) ст.3 Законопроекта редакции несовместим с принципом независимости адвоката и институтом адвокатской тайны.

3.3. В целом предлагаемые поправки в ФЗ № 115-ФЗ носят бессистемный и противоречивый характер. Размытость и оценочность многих из предлагаемых норм, обилие отсылок к подзаконному регулированию создают предпосылки для злоупотреблений и неоправданного ущемления конституционных прав и свобод граждан в процессе правоприменения в случае принятия данных изменений.¹³

ВЫВОДЫ: предлагаемые изменения в ФЗ № 115-ФЗ неприемлемы в целом; нотариусы и адвокаты должны быть исключены из области вносимых поправок в ФЗ № 115-ФЗ.

Член Совета АПМО
Адвокат
Аккредитованный
Минюстом России независимый эксперт,
уполномоченный на проведение
антикоррупционной экспертизы
нормативных правовых актов и
проектов нормативных правовых актов

П.В.Царьков

¹⁰ Пп.б) п.2), п.5) ст.3 Законопроекта.

¹¹ Пункты 5) и 6) ст.3 Законопроекта.

¹² ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» № 115-ФЗ от 07.08.01г.

¹³ Ввиду сжатости поставленных сроков подробный анализ всех предлагаемых Законопроектом поправок в ФЗ № 115-ФЗ и другие нормативные акты не может быть приведен.