

УДК 343.37

**Д.К. ЧИРКОВ,**  
*кандидат юридических наук, доцент*

*Академия экономической безопасности МВД России*

## **К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННОГО НА УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА РАБОТЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ВЕДОМСТВ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ) ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ, И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА**

*В статье рассматриваются проблемы, возникающие при борьбе с финансовой преступностью. Разработаны предложения по улучшению эффективности борьбы с данными преступлениями.*

Эффективность противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма напрямую зависит от осуществления комплекса мер, рекомендованных Группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) как стандартов указанной международной организации, а также от взаимодействия МВД России, Росфинмониторинга, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ФСБ России, Федеральной налоговой службы, Центрального банка Российской Федерации, других правоохранительных и контролирующих органов в выявлении, пресечении и расследовании преступлений, связанных с отмыванием преступных доходов.

Согласно положению, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 19.07.2004 № 927, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, организации в пределах полномочий деятельности по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию пре-

ступлений. В этой связи МВД России организует и осуществляет розыскную деятельность, производство дознания и предварительного следствия, экспертно-криминалистическую деятельность, розыск лиц и похищенного имущества.

В этой системе немаловажная роль отводится Министерству внутренних дел.

Анализ работы подразделений по экономической безопасности МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации по отработке юридических и физических лиц, причастных к деятельности организованных преступных сообществ, экстремистских и террористических формирований и движений, свидетельствует о наличии ряда нерешенных проблем:

- отсутствие целевых разведывательно-поисковых мероприятий по выявлению юридических и физических лиц, причастных к финансированию террористических и экстремистских группировок;

- низкий уровень взаимодействия с другими правоохранительными органами;

- отсутствие единого оперативного замысла по организации и координации антитеррористических мероприятий;

- несовершенство законодательной базы, направленной на пресечение финансирования террористических и экстремистских организаций.

Работа по противодействию легализации денежных средств, полученных преступным путем и финансированию терроризма проводится на постоянной основе и не ограничивается проблематикой Северо-Кавказского региона. Работа также ведется в отношении всех без исключения организованных преступных групп и сообществ, организаций, партий, группировок и движений, обоснованно подозреваемых в политическом, национальном и религиозном экстремизме, потенциальном и фактическом применении средств террора, создании незаконных силовых структур и вооруженных формирований.

По мнению автора, повысить отдачу от использования сил и средств подразделений экономической безопасности МВД России в борьбе с проявлениями терроризма может только дальнейшее совершенствование взаимодействия с ФСБ России, СВР России, ФСО России, Министерством обороны Российской Федерации, Федеральным казначейством и Комитетом Российской Федерации по финансовому мониторингу, а также с правоохранительными органами стран СНГ. При этом особое значение будет иметь обмен сведениями о прохождении и целевом использовании финансовых средств и материально-технических ресурсов, направляемых в Северо-Кавказский регион.

Следует отметить, что сохраняются проблемы в установлении международных контактов, в том числе с Турцией, Саудовской Аравией, Объединенными Арабскими Эмиратами и Ираном из-за отсутствия либо недостаточной правовой основы взаимного сотрудничества в сфере борьбы с экономическими и налоговыми преступлениями, а также получения информации о фактах финансовой и иной поддержки экстремистских группировок на территории Российской Федерации. Взаимодействие в данном направлении деятельности законодательно определено только со странами СНГ.

Так, в ходе мероприятий в отношении граждан – выходцев из стран Закавказья, Средней

Азии, ближнего и среднего Востока – в сентябре 2005 года по результатам реализации оперативных материалов СО при ОВД Каширского района Московской области возбуждено уголовное дело № 20265 по ст. 159 ч. 4 УК РФ в отношении Ш.М. Ахмадалуева, который, по оперативной информации, на протяжении 2003-2005 годов вел сбор денежных средств для финансирования террористических организаций в республике Узбекистан и за ее пределами, а также путем обмана и злоупотребления доверием, совершил хищение денежных средств в сумме свыше 1 миллиона долларов США у торгово-промышленного объединения "ХОЛИС" г. Андижан, Республики Узбекистан, которые были направлены на финансирование антиконституционных выступлений в г. Андижан в мае 2005 года.

Через обработку сведений по изъятым документам и получение объяснений, по существу, оперативно прослежена и процессуально закреплена схема обращения похищенного товара от момента отправки груза из Республики Узбекистан до времени направления наличных денежных средств (от продажи похищенного товара) на нужды сепаратистских организаций в Республику Узбекистан.

Финансирование террористических и экстремистских организаций возможно с использованием банковской системы, в связи с тем, что банковская система по своей природе особенно уязвима с точки зрения "отмывания" денег с целью их дальнейшей легализации.

В 2005 году МВД России совместно с ФНС России, Росфинмониторингом и Банком России организован и проведен комплекс мероприятий, направленных на выявление незаконных финансовых операций, связанных с выводением из оборота наличных денежных средств и противодействие легализации денежных средств, полученных преступным путем в крупных размерах с участием коммерческих банков, российских и зарубежных компаний, в результате которого выявлен ряд серьезных преступлений, по которым возбуждены уголовные дела.

Так, правоохранительными органами России и Эстонии были изобличены руководители ООО КБ "Эмал", которые, используя пас-

порта граждан иностранных государств, изготавливали подложные банковские документы (договоры вклада "до востребования" и другие) и открывали в названном банке рублевые и валютные счета. На эти счета переводили безналичным путем крупные денежные средства и обналичивали их. Всего участниками организованной группы осуществлено 230 финансовых операций, по которым получено денежных средств на общую сумму свыше 14 млрд рублей. В настоящее время отработывается версия о причастности к финансированию международных террористических организаций Председателя совета директоров КБ "Эмал", являющегося уроженцем Палестины (Аль-Шаер Рами) и членов совета директоров – уроженцев Сирии (Джамиль Амин Фуад и Дарвиш Фирас Фаиз). Двадцать восьмого июля 2005 года СК при МВД России возбуждено уголовное дело № 290978 по признакам состава преступления, предусмотренного п. "б" ч. 2 ст. 172 УК РФ.

С целью эффективной работы по противодействию легализации "отмыванию" денежных средств, полученных преступным путем и финансированию терроризма в банковской системе, необходимо реализовывать целый комплекс специальных мер, включающих в себя:

- разработку программы идентификации и изучения клиентов банка;
- разработку программы проверки информации о клиенте или проводимых им операциях для подтверждения обоснованности или опровержения осуществления клиентом легализации преступных доходов;
- разработку и внедрение порядка действий сотрудников в случае выявления попыток использовать данный банк в операциях по легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и своевременного информирования руководства банка о выявленных признаках "отмывания" денежных средств, подозрительных действиях клиентов;
- разработку программы документального фиксирования, хранения и передачи информации, полученной в результате реализации программ осуществления внутреннего контроля в

целях противодействия легализации преступных доходов;

- организацию предупреждения и нейтрализацию попыток вовлечения сотрудников данного банка в процесс легализации денежных средств, полученных преступным путем;
- организацию взаимодействия банка с правоохранительными органами по вопросам противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Для предотвращения попыток легализовать преступные капиталы через банковскую систему банкам необходимо принимать меры по четырём направлениям.

В области изучения клиентов необходимо использовать дифференцированный подход к изучению клиента в зависимости от его принадлежности к группе риска, стремиться к идентификации конечных бенефициаров. В этой связи положительным моментом было бы обеспечение доступа банков к базам данных правоохранительных органов (например, по утерянным паспортам).

В области изучения персонала банки должны разрабатывать внутреннюю политику в отношении своего персонала, включающую процедуры контроля, в том числе с привлечением независимых аудиторов.

В области установления корреспондентских отношений нужно стремиться к получению сведений о характере деятельности банков-корреспондентов и их владельцев, об осуществлении ими операций по противодействию "отмыванию" преступных доходов. Не устанавливать корреспондентские отношения с банками, не имеющими физического присутствия в какой-либо стране.

В области защиты информации – принимать меры по защите конфиденциальной информации и организации специального производства.

Кроме того, совершенствование системы внутреннего банковского контроля, а также взаимодействие банков с правоохранительными органами должны оказать позитивное влияние на повышение эффективности противодей-

ствия "отмыванию" денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Существует ряд проблем, препятствующих эффективному противодействию финансированию терроризма и экстремизма, из числа которых можно отметить следующие:

- отсутствует механизм действенного контроля за движением средств на банковских счетах юридических и физических лиц, подозреваемых в финансировании незаконных вооруженных формирований;

- нет единого информационного банка, содержащего сведения о лицах, подозреваемых в финансировании незаконных вооруженных формирований;

- не введен в действие механизм эффективной совместной отработки объектов оперативной заинтересованности взаимодействующими правоохранительными органами.

Предложения по улучшению качества работы подразделений экономической безопасности по противодействию финансированию терроризма.

1. Необходимо сосредоточить совместные усилия правоохранительных органов СНГ на отработке предприятий топливно-энергетического и агропромышленного комплексов, осуществляющих взаимные бартерные и иные операции с сельхозпродукцией в обмен на ГСМ, происхождение которых вызывает сомнение или имеется оперативная информация об их незаконном происхождении.

2. Обязать оперативные и следственные подразделения как органов внутренних дел Российской Федерации, так и правоохранительных органов стран СНГ, в процессе расследования уголовных дел экономической направленности отрабатывать версии о причастности физических и юридических лиц к финансированию экстремизма и терроризма, принимать меры к выявлению схем поступления средств от источников к их потребителям.

3. При проведении мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов, активно осуществляющих внешнеэкономическую деятельность со странами Ближнего Востока, Закавказья,

Средней Азии, подразделениям БЭП и НП МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, особое внимание обращать на факты невозвращения валютной выручки, поставок религиозным организациям гуманитарной помощи.

4. Для повышения эффективности деятельности подразделений БЭП и НП по линии выявления и пресечения каналов финансирования экстремистской деятельности, автор считает целесообразным дополнить:

а) Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности":

в соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона № 114-ФЗ предупреждение общественному или религиозному объединению выносится федеральным органом исполнительной власти в сфере юстиции. Ему же предоставлено право на обращение в суд с заявлением о ликвидации или прекращении деятельности юридического лица, которое занимается экстремистской деятельностью (статья 9). Кроме того, на федеральный орган исполнительной власти в сфере юстиции возложена обязанность формирования списка экстремистских материалов и их опубликования (статья 13).

Между тем, в соответствии с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313, Минюст России правоприменительную практику не осуществляет.

Функции регистрации общественных и религиозных объединений и контроля за их деятельностью возложены на Федеральную регистрационную службу в соответствии с Положением о ней, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1315. Однако полномочия по противодействию экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений не предоставлены.

В ст. 9 "Ответственность общественных и религиозных объединений, иных организаций за осуществление экстремистской деятельности организаций":

- недопущение воссоздания общественного и религиозного объединения, которое было

ликвидировано, либо деятельность которого была запрещена, а также создание соответствующего механизма контроля;

- введение реестра ликвидированных или запрещенных объединений и организаций с указанием его руководителей и учредителей, и обязательное опубликование этих сведений;

- введение запрета руководителям экстремистских организаций и лицам, имеющим судимость за осуществление экстремистской деятельности, выступать учредителями общественных и религиозных объединений и политических партий;

- запрет руководителям экстремистских организаций и лицам, имеющим судимость за осуществление экстремистской деятельности, выступать учредителями общественных и религиозных объединений, политических партий;

- выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства, причастных к осуществлению экстремистской деятельности, за пределы территории Российской Федерации, запрещение лицам, ранее судимым за осуществление экстремистской деятельности, въезда на территорию Российской Федерации;

- введение ответственности юридического лица за осуществление экстремистской деятельности в виде конфискации имущества;

б) Федеральный закон № 130-ФЗ от 25 июня 1998 г. "О борьбе с терроризмом":

В целях подрыва экономических основ экстремистской деятельности, наряду с оперативно-розыскными и специальными мероприятиями, структурные подразделения МВД России активно используют в своей деятельности также и проверочные мероприятия (документальная проверка, ревизия деятельности юридических и физических лиц).

В этой связи целесообразно дополнить закон положением, предоставляющим правоохранительным органам право "осуществлять проверочные мероприятия (документальная проверка, ревизия) – как систему мер, направленных на исследование и документирование финансово-хозяйственной деятельности юридических и физических лиц, обоснованно подозреваемых в финансировании преступлений экстремистской направленности".

Целесообразно разработать законодательный механизм временного (до трех месяцев) приостановления деятельности кредитных учреждений, фондов, коммерческих структур по решению суда, выносимому на основании представлений субъектов ОРД при наличии достоверных данных, свидетельствующих о причастности к финансированию экстремистских организаций, на период проведения соответствующих проверочных мероприятий, в том числе осуществляемых с привлечением контролирующих структур.

в) Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144 "Об оперативно-розыскной деятельности" дополнить ст. 15 "Права органов, следующими пунктами:

- п. 6. Знакомиться с финансовыми документами до возбуждения уголовного дела;

- п. 7. Приостанавливать сроком до трех месяцев деятельность кредитных учреждений, фондов, коммерческих структур по решению суда, выносимому на основании представлений субъектов ОРД при наличии достоверных данных, свидетельствующих о причастности к финансированию экстремистских организаций, на период проведения соответствующих проверочных мероприятий, в том числе осуществляемых с привлечением контролирующих структур.

5. Разработать систему контроля гуманитарной и благотворительной помощи, которая поставляется из-за рубежа и может быть направлена террористическим и экстремистским организациям.

6. Разработать и принять закон "Об электронных платежах", проводимых в сети Интернет, что позволит осуществлять контроль за движением денежных средств минуя банки.

7. Обязать юридических лиц осуществлять свою финансово-хозяйственную деятельность по заявляемому в налоговом органе юридическому адресу.

8. Необходимо организовать проведение, во взаимодействии с правоохранительными органами стран СНГ, комплекса розыскных мероприятий в отношении организаций, расположенных как на территории Российской Федерации,

так и в ближнем зарубежье, причастных к международному финансированию, в частности по:

- физическим и юридическим лицам, ведущим активную внешнеэкономическую деятельность, возможно подконтрольную этническим группировкам и сообществам, а также причастных к получению и распределению финансовых средств поступающих из-за рубежа;

- кредитным организациям, общественным организациям, организованным по религиозному и этническому принципу, осуществляющим сбор и распределение финансовых и иных материальных средств, в том числе поступающих из-за рубежа.

Основными способами проведения розыскных мероприятий по указанной тематике являются:

- проведение совместных мероприятий в отношении организаций, расположенных на

территории стран-участников СНГ, в отношении которых имеется информация о возможной причастности финансированию НВФ;

- постоянный мониторинг и обмен информацией с различными правоохранительными органами по интересующим объектам.

Из вышеизложенного следует сделать вывод, что предложенные в работе меры по совершенствованию действующего законодательства позволят более эффективно противостоять транснациональной и организованной преступности, кроме того, необходимо учитывать, что деятельность ФАТФ (Financial Action Task Force of Money Laundering), основной целью которой является выработка рекомендаций и содействие политике государств, направленной на борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма (в том или ином государстве), носит и контрразведывательный характер.

*В редакцию материал поступил 10.10.07.*